

T-1491-02  
2004 FC 553

T-1491-02  
2004 CF 553

**Maritimes and Northeast Pipeline Limited Partnership by its General Partner, Maritimes and Northeast Pipeline Management (*Applicant*)**

**Maritimes and Northeast Pipeline Limited Partnership par l'entremise de son commandité, Maritimes and Northeast Pipeline Management (*demanderesse*)**

v.

c.

**Clayton C. Elliott and Linda L. Elliott and The Minister of Natural Resources (*Respondents*)**

**Clayton C. Elliott et Linda L. Elliott et le ministre des Ressources naturelles (*intimés*)**

**INDEXED AS: MARITIMES AND NORTHEAST PIPELINE LIMITED PARTNERSHIP v. ELLIOTT (F.C.)**

**RÉPERTORIÉ: MARITIMES AND NORTHEAST PIPELINE LIMITED PARTNERSHIP c. ELLIOTT (C.F.)**

Federal Court, Layden-Stevenson J.—Halifax, March 18; Ottawa, April 13, 2004.

Cour fédérale, juge Layden-Stevenson—Halifax, 18 mars; Ottawa, 13 avril 2004.

*Energy — Judicial review of Minister's decision to refer to arbitration claim for compensation for alleged diminution of capital value of property due to proximity to pipeline — Land in question adjacent to controlled area — National Energy Board Act, s. 90(1) permitting request for arbitration where "owner of lands" wishing to dispense with negotiation proceedings — Application of principles of statutory construction to determine meaning of "owner", "of lands" — Elliotts owners of lands — But claim not falling within provisions of Act — S. 84 providing negotiation, arbitration procedures apply to damage caused by pipeline, anything carried by it, but not to claims arising out of activities of company except where directly related to acquisition of lands or construction, inspection, maintenance or repair of pipeline — Balisky v. Canada (Minister of Natural Resources) distinguished — Right to compensation ends with controlled area — Application allowed.*

*Énergie — Contrôle judiciaire de la décision du ministre de renvoyer à l'arbitrage une demande d'indemnité alléguant la réduction de la valeur en capital d'une propriété en raison de sa proximité avec un pipeline — Le terrain en cause est adjacent à une zone contrôlée — L'art. 90(1) de la Loi sur l'Office national de l'énergie prévoit qu'un «propriétaire» («owner of lands»), pour passer outre à la procédure de négociation, peut demander l'arbitrage — Application des principes d'interprétation législative pour déterminer le sens des expressions «propriétaire» et «de terrains» («of lands») — Les Elliott étaient propriétaires de terrains — Ils prétendaient toutefois échapper aux dispositions de la Loi — Selon l'art. 84, les procédures de négociation et d'arbitrage s'appliquent aux dommages causés par un pipeline ou ce qu'il transporte, mais non aux demandes relatives aux activités de la compagnie qui ne sont pas directement rattachées à l'acquisition de terrains, ou à la construction, l'inspection, l'entretien ou la réparation d'un pipeline — Distinction établie d'avec l'arrêt Balisky c. Canada (Ministre des Ressources naturelles) — Le droit à l'indemnisation ne s'étend pas au-delà de la zone contrôlée — Demande accueillie.*

*Construction of Statutes — National Energy Board Act — Comparison of English, French versions of s. 90(1), permitting request for arbitration of compensation claims by "owner of lands"/"propriétaire" — Principles of statutory construction set out by S.C.C. in Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), R. v. Daoust, applied — "Owner of lands" ambiguous, "propriétaire" vague — Lack of modifier "des terrains" notwithstanding use in other sections (dealing with pipeline routes) noted — Assuming common, shared meaning narrower one i.e. owner of lands — "Lands" meaning "lands" as term ordinarily used, understood — Not restricted to "lands" as defined in s. 2.*

*Interprétation des lois — Loi sur l'Office national de l'énergie — Comparaison des versions française et anglaise de l'art. 90(1), qui autorise le «propriétaire»/«owner of lands» à demander l'arbitrage dans le cadre d'une demande d'indemnité — Application des principes d'interprétation législative énoncés par la C.S.C. dans Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re) et R. c. Daoust — «Owner of lands» est ambigu et «propriétaire» est vague — Absence signalée du déterminant «des terrains», pourtant utilisé dans d'autres dispositions (portant sur le tracé d'un pipeline) — On suppose que le sens commun est le plus étroit (celui de propriétaire de terrains) — Le mot «lands» (terrains) s'entend des terrains au sens*

This was an application for judicial review of the Minister's decision that an arbitration committee would be appointed to hear a claim for compensation for diminution of the capital value of property alleged to have arisen due to the proximity of the property to the plaintiff's pipeline. The land in question is adjacent to the controlled area i.e. an area within 30 metres of a pipeline right-of-way wherein certain activities are restricted to ensure public safety.

*National Energy Board Act*, section 84 provides that the "negotiation and arbitration procedures to determine compensation matters apply in respect of all damage caused by the pipeline of a company" unless the damage comes within the exceptions enumerated in paragraphs (a), (b) and (c). Under paragraph 91(2)(b) the Minister has a statutory duty not to refer a matter to arbitration when satisfied that the matter does not fall within the arbitration committee's jurisdiction.

Subsection 90(1) permits an owner of lands to request arbitration. The applicant argued that the arbitration provisions do not apply because the Elliots are not owners of "lands" as that term is defined in section 2 (lands the acquiring, taking or using of which is authorized by the Act). They also argued that the claim was a claim for injurious affection without a taking, which is not recognized in law unless clearly and expressly provided for by statute. The Elliots submitted that the Act does provide for such a claim and relied upon the reasoning in *Balisky v. Canada (Minister of Natural Resources)* wherein the Federal Court of Appeal held that the claims arising with respect to landowners adjacent to the right-of-way (the section 112 controlled area) arise by virtue of the presence or existence of the pipeline. Rothstein J.A. concluded that the Act does not suggest that landowners are not to be compensated for the loss of their land for the right-of-way and for the adverse effect on the remaining land because of severance or other reasons. He stated that a landowner should be able to have a claim for a loss in value treated in the same manner as a claim for any other adverse effect to remaining land as a result of the presence of a pipeline.

The issue was whether the Minister must refer claims for compensation for alleged damages to lands in the vicinity of the pipeline to an arbitration committee. The narrower issue was whether the reasoning in *Balisky* can be extended to lands beyond the controlled area.

*ordinaire et usuel du terme — Le sens n'en est pas restreint aux «terrains» selon la définition de l'art. 2.*

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre selon laquelle un comité d'arbitrage serait nommé pour instruire une demande d'indemnité concernant la réduction de la valeur en capital d'une propriété découlant de la proximité entre celle-ci et le pipeline de la demanderesse. Le terrain en cause est adjacent à la zone contrôlée, soit une zone s'étendant jusqu'à 30 mètres de l'emprise d'un pipeline et où certaines activités sont restreintes pour assurer la sécurité du public.

L'article 84 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit que les «procédures de négociation et d'arbitrage prévues [...] pour le règlement des questions d'indemnité s'appliquent en matière de dommages causés par un pipeline», à moins que n'entre en jeu l'une des exceptions énoncées aux alinéas a), b) et c). Le ministre est tenu, en vertu de l'alinéa 91(2)b), de ne pas renvoyer une question à un comité d'arbitrage lorsqu'il est convaincu qu'elle ne relève pas de sa compétence.

Le paragraphe 90(1) autorise un propriétaire (*owner of lands*) à demander l'arbitrage. La demanderesse a soutenu que les dispositions sur l'arbitrage ne s'appliquent pas aux Elliott parce qu'ils ne sont pas propriétaires de «terrains», au sens où ce mot est défini à l'article 2 (des terrains dont l'acquisition, la prise ou l'usage est autorisé par la Loi). Ils ont également soutenu que la demande en est une pour effet préjudiciable sans prise de terrain, demande qui n'est pas reconnue en droit à moins qu'une loi ne le prévoit de façon claire et expresse. Les Elliott ont soutenu pour leur part que la Loi permet bien une telle demande; ils ont fait valoir le raisonnement de la Cour d'appel fédérale dans *Balisky c. Canada (Ministre des Ressources naturelles)*, laquelle a statué que les demandes de propriétaires relatives à des terrains adjacents au droit de passage (la zone contrôlée de l'article 112) découlent de la présence ou de l'existence du pipeline. Le juge Rothstein, J.C.A. a conclu qu'il n'est nulle part mentionné dans la Loi que les propriétaires ne seront pas indemnisés pour la perte de leurs terrains afférents au droit de passage et pour l'effet préjudiciable de cette perte sur les terrains restants, pour cause notamment de démembrement. Le juge a déclaré qu'un propriétaire devrait pouvoir demander réparation pour une perte de valeur, tout comme il peut demander réparation pour tout autre effet préjudiciable sur les terrains restants, par suite de la présence d'un pipeline.

La question en litige était de savoir si le ministre doit renvoyer à un comité d'arbitrage les demandes d'indemnité pour les dommages qui auraient été causés à des terrains à proximité d'un pipeline. Il s'agissait plus précisément de savoir si on peut élargir la portée du raisonnement dans *Balisky*

*Held*, the application should be allowed.

Parliament did not intend to restrict the negotiation (section 88) and arbitration (section 90) processes to those whose lands were taken, acquired or used by a pipeline company. The English version of subsection 90(1) permits a request for arbitration where a company or an “owner of lands” wishes to dispense with negotiation proceedings. The French version refers to “*propriétaire*”. “Owner of lands” is ambiguous. It could mean the owner of “lands” as defined in section 2 (lands taken, acquired or used) or of “lands” as opposed to other chattels such as livestock. “*Propriétaire*” is vague rather than ambiguous. It can refer to an owner of real property or chattels, a beneficial owner, and a landlord. Similarly “owner” on its own could equally be considered vague. While “owner” in section 85 is defined by reference to section 75 (all persons interested), “owner” in subsection 90(1) includes the additional words “of lands”. In French “*propriétaire*” is used as the equivalent of “owner” and is also defined by reference to section 75 (*tous les intéressés*), but “*propriétaire*” is not modified by the equivalent to “of lands” (“*terrains*”) in subsection 90(1) as in other sections dealing with pipeline routes. “Owner” and “*propriétaire*” are specifically defined only in relation to sections 86 to 107.

Assuming that the common or shared meaning is the narrower one—owner of lands—did not resolve the meaning to be attributed to the words “of lands”. Importing the section 2 definition of “lands” (lands taken, acquired or used) into the phrase “owner of lands” in subsection 90(1) does not conform to the object of the Act or the intention of Parliament. The purpose of the compensation provisions in Part V of the Act is to provide an efficient and fair mechanism to promptly determine adequate compensation where damage is sustained due to the direct exercise by a pipeline company of the powers provided under section 73. The pipeline company is obliged to make full compensation in the manner provided in the Act to all persons interested for all damage sustained by them by reasons of the exercise of the section 73 powers. The only “manner provided” in the Act is negotiation under section 88 or arbitration under section 90. If the applicant’s position regarding “lands” were accepted, landowners sustaining damage to their lands as a result of the pipeline company’s construction of the pipeline or inspection, maintenance or repair of the pipeline, who cannot agree on compensation, would have no recourse under the Act unless their land was

de manière à ce que soient visés les terrains hors de la zone contrôlée.

*Jugement*: la demande doit être accueillie.

Le législateur n’entendait pas restreindre la portée des mécanismes de négociation (article 88) et d’arbitrage (article 90) aux seules personnes dont le terrain a été pris, acquis ou utilisé par une compagnie de pipeline. La version anglaise du paragraphe 90(1) prévoit que peut demander l’arbitrage la compagnie ou le «*owner of lands*» qui désire passer outre à la procédure de négociation. La version française fait mention du «*propriétaire*». L’expression «*owner of lands*» est ambiguë. Elle peut s’entendre du propriétaire de «*terrains*», selon la définition de l’article 2 (terrains pris, acquis ou utilisés), ou de «*terrains*» par opposition à des biens meubles, notamment du bétail. Le mot «*propriétaire*» est vague plus qu’il n’est ambigu. Il peut renvoyer à divers types de propriété, comme un propriétaire de biens meubles ou immeubles, un propriétaire bénéficiaire ou un propriétaire bailleur. De même, le mot «*owner*» pourrait en lui-même être considéré vague. Alors qu’à l’article 85 on définit «*owner*» par renvoi à l’article 75 (*all persons interested*), on ajoute «*of lands*» au mot «*owner*» au paragraphe 90(1). Dans la version française, le mot «*propriétaire*» équivaut au mot «*owner*» et il est également défini par renvoi à l’article 75 (*tous les intéressés*). Au paragraphe 90(1) toutefois, par contraste à d’autres dispositions traitant du tracé de pipelines, on n’ajoute pas au mot «*propriétaire*» l’équivalent de «*of lands*» (de terrains). Les mots «*propriétaire*» et «*owner*», pour leur part, ne sont définis que pour les fins spécifiques des articles 86 à 107.

Supposer que le sens commun est le plus étroit—le propriétaire de terrains —, ne règle pas la question du sens à attribuer aux mots «*de terrains*». Incorporer la définition de «*terrains*» de l’article 2 (terrains dont l’acquisition, la prise ou l’usage est autorisé) à l’expression «*propriétaire*» («*owner of lands*» dans la version anglaise) du paragraphe 90(1) n’est conforme ni à l’objet de la Loi ni à l’intention du législateur. Les dispositions sur l’indemnisation de la partie V de la Loi ont pour objet d’établir un mécanisme efficace et équitable en vue de la fixation rapide d’une indemnité adéquate lorsque des dommages découlent directement de l’exercice par une compagnie de pipeline des pouvoirs prévus à l’article 73. La compagnie de pipeline doit, selon les modalités prévues à la Loi, indemniser pleinement tous les intéressés des dommages qu’ils ont subis en raison de l’exercice de ces pouvoirs. Les seules «*modalités prévues*» à la Loi consistent en la procédure de négociation mentionnée à l’article 88 ou d’arbitrage mentionnée à l’article 90. Si l’on devait souscrire à la position de la demanderesse quant aux «*terrains*», les propriétaires dont les terrains subissent des dommages en raison de la construction, de l’inspection, de l’entretien ou de la réparation

acquired, taken or used. That is not consistent with the purpose of the Act and does not reflect the intention of Parliament. Such an interpretation would render sections 75, 84 and 85 meaningless. The word “lands” in subsection 90(1) means “lands” as that term is ordinarily used and understood. It is not restricted to “lands” as that term is defined in section 2.

But the Elliotts’ claim did not fall within the provisions of the Act. The Act provides for compensation in relation to the pipeline company’s acquisition, taking or use of lands (sections 84 and 86). This relates to lands in the right-of-way. It may also include and does not preclude lands in the controlled area: *Balisky*. The Act also specifies that compensation must be paid to all persons interested for damage done in the exercise of the pipeline company’s powers. Such powers are delineated in section 73, and include, among other things, rights of entry onto the land, purchase of land, construction, maintenance and operation of the pipeline, roads, buildings, and branch lines. Section 84 provides that negotiation and arbitration procedures apply to damage caused by the pipeline or anything carried by it, but not to claims arising out of the activities of the company except where they directly relate to the acquisition of lands, or the construction, inspection, maintenance or repair of the pipeline.

The *Balisky* reasoning did not apply by analogy to the Elliotts’ situation. The claim in *Balisky* concerned land in the “controlled area” or adjacent to the pipeline right-of-way. The land at issue herein was not subject to the restrictions and limitations that apply to the controlled area. Right to compensation ends with the controlled area. If there is no right to compensation, it follows that there is no right to arbitration. The Minister’s determination was not correct and must be set aside.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 10.  
*National Energy Board Act*, R.S.C., 1985, c. N-7, ss. 2 “Arbitration Committee”, “lands”, 34(3),(4), 73, 75, 84 (as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 103), 85, 86 (as am. *idem*, s. 104), 88, 90, 91, 97(1), 112 (as am. by S.C. 1990, c. 7, s. 28; 1994, c. 10, s. 26; 1999, c. 31, s. 167), 115.  
*National Energy Board Pipeline Crossing Regulations, Part I*, SOR/88-528.  
*National Energy Board Pipeline Crossing Regulations, Part II*, SOR /88-529.

du pipeline d’une compagnie, et qui ne sont pas en accord avec le montant d’indemnité ne disposeraient d’aucun recours en vertu de la Loi à moins que leur terrain ait été acquis, pris ou utilisé. Cela n’est conforme ni à l’objet de la Loi, ni à l’intention du législateur. Une telle interprétation priverait de sens les articles 75, 84 et 85. Le mot «*lands*» (terrains) au paragraphe 90(1) s’entend des terrains au sens ordinaire et usuel du terme. Le sens n’en est pas restreint aux «*terrains*» selon la définition de l’article 2.

La demande des Elliott échappait toutefois à la portée de la Loi. La Loi prévoit l’indemnisation en cas d’acquisition, de prise ou d’usage de terrains par une compagnie de pipeline (articles 84 et 86). Cela concerne les terrains dans l’emprise. Cela peut également concerner les terrains dans la zone contrôlée, qui ne sont donc pas exclus (*Balisky*). La Loi précise aussi qu’une compagnie de pipeline doit indemniser tous les intéressés des dommages qu’ils ont subis en raison de l’exercice de ses pouvoirs. Les pouvoirs, précisés à l’article 73, consistent notamment à pénétrer sur tout terrain, acquérir des terrains, construire, entretenir et exploiter le pipeline ainsi que les chemins, bâtiments et branchements utiles aux besoins de la compagnie. Selon l’article 84, les procédures de négociation et d’arbitrage s’appliquent aux dommages causés par un pipeline ou ce qu’il transporte, mais non aux demandes relatives aux activités de la compagnie qui ne sont pas directement rattachées à l’acquisition de terrains, ou à la construction, l’inspection, l’entretien ou la réparation d’un pipeline.

Le raisonnement dans *Balisky* ne s’applique pas par analogie à la situation des Elliott. La demande dans *Balisky* portait sur les terrains dans la «zone contrôlée» ou adjacents au droit de passage du pipeline. Le terrain en cause n’est pas assujéti aux restrictions applicables à la zone contrôlée. La portée du droit à l’indemnisation ne s’étend pas au-delà de la zone contrôlée. S’il n’y a pas de droit à l’indemnisation, il n’y a donc pas de droit à l’arbitrage. La décision du ministre n’était pas correcte et doit donc être annulée.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 10.  
*Loi sur l’Office national de l’énergie*, L.R.C. (1985), ch. N-7, art. 2 «comité d’arbitrage», «terrains», 34(3),(4), 73, 75, 84, 85, 86 (mod. par L.C. 2001, ch. 4, art. 104), 88, 90, 91, 97(1), 112 (mod. par L.C. 1990, ch. 7, art. 28; 1994, ch. 10, art. 26; 1999, ch. 31, art. 167), 115.  
*Règlement de l’Office national de l’énergie sur le croisement de pipe-lines, partie I*, DORS/88-528.  
*Règlement de l’Office national de l’énergie sur le croisement de pipe-lines, partie II*, DORS /88-529.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Balisky v. Canada (Minister of Natural Resources)*, [2003] 4 F.C. 30; (2003), 1 C.E.L.R. (3d) 7; 239 F.T.R. 159; 301 N.R. 104 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [2003] S.C.C.A. No. 193 (as to standard of review); *Toronto Area Transit Operating Authority v. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 S.C.R. 32; 31 O.R. (3d) 576; 142 D.L.R. (4th) 206; 45 Admin. L.R. (2d) 1; 36 M.P.L.R. (2d) 163; 206 N.R. 321; 97 O.A.C. 81; 7 R.P.R. (3d) 1; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *R. v. Daoust*, [2004] 1 S.C.R. 217; (2004), 235 D.L.R. (4th) 216; 180 C.C.C. (3d) 449; 18 C.R. (6th) 57; 316 N.R. 203; *Estabrooks Pontiac Buick Ltd. (Re)* (1982), 44 N.B.R. (2d) 201; 144 D.L.R. (3d) 21; 7 C.R.R. 46 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*Balisky v. Canada (Minister of Natural Resources)*, [2003] 4 F.C. 30; (2003), 1 C.E.L.R. (3d) 7; 239 F.T.R. 159; 301 N.R. 104 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [2003] S.C.C.A. No. 193.

## REFERRED TO:

*United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485; (2004), 346 A.R. 4; 236 D.L.R. (4th) 385; [2004] 7 W.W.R. 603; 26 Alta. L.R. (4th) 1; 12 Admin. L.R. (4th) 1; 46 M.P.L.R. (3d) 1; 318 N.R. 170; 18 R.P.R. (4th) 1.

## AUTHORS CITED

*Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris: Le Robert, 1992. «propriétaire».

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

Translation Bureau. *Termium*. online: <http://termiumplus.bureaudelatradduction.gc.ca> (2004). «propriétaire».

APPLICATION for judicial review of the Minister's decision to refer a claim for compensation for diminution of the capital value of property in the vicinity of a pipeline to arbitration. Application allowed.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Balisky c. Canada (Ministre des Ressources naturelles)*, [2003] 4 C.F. 30; (2003), 1 C.E.L.R. (3d) 7; 239 F.T.R. 159; 301 N.R. 104 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. rejetée [2003] C.S.C.R. n° 193 (quant à la norme de contrôle); *Régie des transports en commun de la région de Toronto c. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 R.C.S. 32; 31 O.R. (3d) 576; 142 D.L.R. (4th) 206; 45 Admin. L.R. (2d) 1; 36 M.P.L.R. (2d) 163; 206 N.R. 321; 97 O.A.C. 81; 7 R.P.R. (3d) 1; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *R. c. Daoust*, [2004] 1 R.C.S. 217; (2004), 235 D.L.R. (4th) 216; 180 C.C.C. (3d) 449; 18 C.R. (6th) 57; 316 N.R. 203; *Estabrooks Pontiac Buick Ltd. (Re)* (1982), 44 N.B.R. (2d) 201; 144 D.L.R. (3d) 21; 7 C.R.R. 46 (C.A.).

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Balisky c. Canada (Ministre des Ressources naturelles)*, [2003] 4 C.F. 30; (2003), 1 C.E.L.R. (3d) 7; 239 F.T.R. 159; 301 N.R. 104 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. rejetée [2003] C.S.C.R. n° 193.

## DÉCISION CITÉE:

*United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485; (2004), 346 A.R. 4; 236 D.L.R. (4th) 385; [2004] 7 W.W.R. 603; 26 Alta. L.R. (4th) 1; 12 Admin. L.R. (4th) 1; 46 M.P.L.R. (3d) 1; 318 N.R. 170; 18 R.P.R. (4th) 1.

## DOCTRINE

Bureau de la traduction. *Termium*. en ligne: <http://termiumplus.bureaudelatradduction.gc.ca> (2004). «propriétaire».

*Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris: Le Robert, 1992. «propriétaire».

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision du ministre de renvoyer à l'arbitrage une demande d'indemnité concernant la réduction de la valeur en capital d'une propriété située à proximité d'un pipeline. Demande accueillie.

## APPEARANCES:

*E. Bruce Mellett* for applicant.  
*Robert H. Pineo* for respondents Clayton and Linda Elliott.  
*Bruce Hughson* for respondent Minister of Natural Resources.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Bennett Jones LLP*, Calgary, for applicant.  
*Patterson Palmer*, Truro, Nova Scotia, for respondents Clayton and Linda Elliott.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Minister of Natural Resources.

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

[1] LAYDEN-STEVENSON J.: The Minister of Natural Resources (the Minister) determined that an arbitration committee would be appointed to hear the compensation claim of Clayton C. Elliott and Linda L. Elliott (the Elliots). The Elliots claimed compensation for diminution of the capital value of their property alleged to have arisen due to the proximity of their property to a pipeline constructed by Maritimes and Northeast Pipeline Limited Partnership (MNP). MNP submits that the arbitration provisions of the *National Energy Board Act*, R.S.C., 1985, c. N-7 (the Act) do not apply to the Elliots or their claim and seeks to have the Minister's decision quashed.

## BACKGROUND

[2] The facts are not in dispute. Briefly stated, MNP was granted a certificate of public convenience and necessity for the construction of a pipeline to ship natural gas from near Goldboro, Nova Scotia to markets in the Maritimes and northeastern United States. The detailed route of the pipeline (consisting of a 25-metre right-of-way) was not opposed or objected to by either the Minister or the Elliots. The right-of-way does not traverse or otherwise physically impact the Elliots' former property (sold in 2001), although a portion of the property is located within the 30-metre controlled area established under section 112 [as am. by S.C. 1990, c. 7, s. 28; 1994, c. 10, s. 26; 1999, c. 31, s. 167] of the Act.

## ONT COMPARU:

*E. Bruce Mellett*, pour la demanderesse.  
*Robert H. Pineo*, pour Clayton et Linda Elliott, intimés.  
*Bruce Hughson*, pour le ministre des Ressources naturelles, intimé.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Bennett Jones LLP*, Calgary, pour la demanderesse.  
*Patterson Palmer*, Truro (Nouvelle-Écosse), pour Clayton et Linda Elliott, intimés.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour le ministre des Ressources naturelles, intimé.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

[1] LA JUGE LAYDEN-STEVENSON: Le ministre des Ressources naturelles (le ministre) a décidé qu'un comité d'arbitrage serait nommé pour instruire la demande d'indemnité de Clayton C. Elliott et de Linda L. Elliott (les Elliott). Les Elliott ont demandé une indemnité pour la réduction de la valeur en capital de leur propriété découlant, selon leurs dires, de la proximité entre celle-ci et un pipeline construit par Maritimes and Northeast Pipeline Limited Partnership (MNP). MNP soutient que les dispositions sur l'arbitrage de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), ch. N-7 (la Loi) ne sont pas applicables aux Elliott ni à leur demande et elle sollicite l'annulation de la décision du ministre.

## CONTEXTE

[2] Les faits ne sont pas contestés. En bref, MNP a obtenu un certificat de commodité et de nécessité publiques en vue de la construction d'un pipeline pour le transport de gaz naturel des environs de Goldboro (Nouvelle-Écosse) jusqu'aux marchés des Maritimes et du nord-est des États-Unis. Ni le ministre ni les Elliott ne se sont opposés au tracé détaillé du pipeline (constitué d'une emprise de 25 mètres). L'emprise ne traverse pas l'ancienne propriété des Elliott (vendue en 2001) ni ne lui porte physiquement atteinte d'une autre manière, bien qu'une partie de la propriété se trouve dans la zone contrôlée de 30 mètres constituée en vertu de l'article 112 [mod. par L.C. 1990, ch. 7, art. 28; 1994, ch. 10, art.

MNP did not acquire an easement or other interest from the Elliots and has no right to enter onto the Elliots' former property.

[3] After the Elliots filed their notice of arbitration with the Minister, MNP filed a reply. Later, MNP and the Elliots complied with the Minister's request for further submissions regarding the issue of compensation in the controlled area. By correspondence dated August 9, 2002, the Minister advised that no arbitration committee would be appointed regarding "compensation in relation to the statutory obligation imposed under [the Act] with respect to the controlled area", but an arbitration committee would be appointed to hear the Elliots' claim with respect to the damages claimed for diminution in the capital value of the property due to the proximity of the pipeline. The Minister had not asked for submissions in relation to the latter issue. The material portions of the Minister's decision are reproduced here:

My only role under paragraph 91(2)(b) of the NEB Act pertains to the issue of jurisdiction. I have a statutory duty not to refer a matter to an arbitration committee when, and if, I am satisfied that the matter does not fall within the committee's jurisdiction. I have reviewed all the correspondence and arguments that both parties have provided regarding this issue. After careful consideration, I am satisfied that Mr. and Mrs. Elliott's claim falls within the scope of the NEB Act. I will, therefore, refer this matter to an arbitration committee as requested in the notice of arbitration.

I am not disputing the position taken by Maritimes and Northeast Pipeline Management Ltd. (M&NP) concerning compensation for damages sought for statutory obligations imposed by the NEB Act with respect to the 30-meter buffer zone, also known as the controlled area. It is my position that any loss associated with having to comply with section 112 of the NEB Act cannot be adjudicated upon by an arbitration committee, as such loss is not directly related to damages caused by a pipeline company when constructing, maintaining or repairing the pipeline.

However, Mr. and Mrs. Elliott are seeking compensation for damages they suffered in the form of the diminution in capital value of their former property due to the close proximity of the pipeline to their former residential property. To the extent that such loss of value is not associated with the statutory obligations imposed by the NEB Act pertaining to the controlled area, I am satisfied that the matter referred to in the

26; 1999, ch. 31, art. 167] de la Loi. MNP n'a pas acquis des Elliott une servitude ou un autre type d'intérêt et elle n'a pas le droit de pénétrer dans l'ancienne propriété des Elliott.

[3] Après que les Elliott eurent présenté leur avis d'arbitrage au ministre, MNP a déposé une réplique. Par la suite, MNP et les Elliott ont accédé à la demande par le ministre d'observations supplémentaires au sujet de l'indemnisation dans la zone contrôlée. Par lettre datée du 9 août 2002, le ministre a fait savoir qu'aucun comité d'arbitrage ne serait nommé concernant «l'indemnisation en regard de l'obligation imposée par [la Loi] relativement à la zone contrôlée», mais qu'un comité d'arbitrage serait nommé pour instruire la demande des Elliott visant à obtenir des dommages-intérêts pour la réduction de la valeur en capital de leur propriété du fait de la proximité du pipeline. Le ministre n'avait pas demandé d'observations relativement à cette dernière question. Voici les parties importantes de la décision du ministre:

[TRADUCTION] Mon unique rôle découlant de l'alinéa 91(2)(b) de la Loi ONE concerne la question de la compétence. Je suis tenu de par la loi de ne pas renvoyer une question à un comité d'arbitrage lorsque je suis convaincu qu'elle ne relève pas de sa compétence. J'ai examiné l'ensemble de la correspondance et des arguments présentés par les deux parties sur le sujet. Après examen attentif, je suis convaincu que la demande de M. et de M<sup>me</sup> Elliott tombe sous le coup de la Loi ONE. Je vais donc renvoyer la présente question à un comité d'arbitrage, tel qu'il est demandé dans l'avis d'arbitrage.

Je ne conteste pas la position adoptée par Maritimes and Northeast Pipeline Management Ltd. (M&NP) au sujet de l'indemnité pour dommages-intérêts fondée sur les obligations imposées par la Loi ONE relativement à la zone tampon de 30 mètres, également désignée la zone contrôlée. Selon moi, un comité d'arbitrage ne peut se prononcer sur les pertes subies pour le défaut de se conformer à l'article 112 de la Loi ONE, ces pertes ne constituant pas directement des dommages causés par une compagnie de pipeline lorsqu'elle construit, entretient ou répare son pipeline.

M. et M<sup>me</sup> Elliott demandent toutefois des dommages causés par la réduction de la valeur en capital de leur ancienne propriété du fait de la proximité immédiate du pipeline. Dans la mesure où cette perte de valeur n'est pas liée aux obligations prévues par la Loi ONE relativement à la zone contrôlée, je suis convaincu que la question visée dans l'avis d'arbitrage en est une à laquelle s'applique la procédure d'arbitrage de la

notice of arbitration is a matter to which the arbitration procedures set out in Part V of the NEB Act do apply.

#### ISSUE

[4] The primary issue is whether the Minister erred in determining that the arbitration procedure set out in Part V of the Act applies to the Elliotts' claim for compensation. If MNP does not succeed in this respect, it alleges that the Minister failed to observe a principle of natural justice or procedural fairness by failing to provide MNP an opportunity to be heard on the issue of whether the Minister had jurisdiction pursuant to subsection 91(1) of the Act to appoint an arbitration committee to consider the Elliotts' claim.

#### THE RELEVANT STATUTORY PROVISIONS

[5] The relevant statutory provisions are attached to these reasons as Schedule A. For ease of reference, sections 84 [as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 103] and 91 are set out below:

*National Energy Board Act, R.S.C., 1985, c. N-7*

**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.

...

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

partie V de la Loi ONE.

#### LA QUESTION EN LITIGE

[4] La principale question en litige est celle de savoir si le ministre a commis une erreur en décidant que la procédure d'arbitrage énoncée à la partie V de la Loi s'applique à la demande d'indemnité des Elliott. MNP soutient que, si elle n'a pas gain de cause à cet égard, le ministre a enfreint un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale en ne lui donnant pas l'occasion d'être entendue quant à savoir si le ministre avait compétence, en vertu du paragraphe 91(1) de la Loi, pour nommer un comité d'arbitrage afin qu'il examine la demande des Elliott.

#### LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[5] Les dispositions législatives pertinentes figurent à l'annexe A des présents motifs. Voici dès maintenant, par souci de commodité, le libellé des articles 84 et 91 de la Loi:

*Loi sur l'Office national de l'énergie, L.R.C. (1985), ch. N-7*

**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.

[. . .]

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



(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.

(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 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.

(3) The Minister may, of his own motion and without having been served with a notice of arbitration referred to in subsection (1), appoint an Arbitration Committee.

#### THE STANDARD OF REVIEW

[6] The application record was filed on January 28, 2003. On February 27, 2003, the reasons for judgment in *Balisky v. Canada (Minister of Natural Resources)*, [2003] 4 F.C. 30 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. dismissed, [2003] S.C.C.A. No. 193 (*Balisky*) were released. In *Balisky*, the Federal Court of Appeal determined that the applicable standard of review with respect to the Minister's decision to appoint an arbitration committee under section 91 of the Act is correctness. Thus, despite the protestations of the Elliots, I will apply correctness as the standard of review. (See also: *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, at paragraph 5.)

#### THE POSITIONS OF THE PARTIES

[7] MNP contends that *Balisky* involved the controlled area and in that regard it can be said that tangible restrictions with immediate impact arising from the company's pipeline do exist. That is distinct from the present circumstances where there are no restrictions in relation to the Elliots' property. MNP argues that the reasoning in *Balisky* relates to property in the controlled zone and does not extend to adjacent land when there

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.

(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 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.

(3) Le ministre peut constituer un comité d'arbitrage de sa propre initiative, sans qu'aucun avis d'arbitrage ne lui ait été signifié.

#### LA NORME DE CONTRÔLE

[6] On a déposé le dossier de la demande le 28 janvier 2003. Les motifs du jugement dans *Balisky c. Canada (Ministre des Ressources naturelles)*, [2003] 4 C.F. 30 (C.A.), autorisation d'appeler à la C.S.C. refusée, [2003] C.S.C.R. n° 193 (*Balisky*), ont été prononcés le 27 février 2003. Dans *Balisky*, la Cour d'appel fédérale a statué que la norme de la décision correcte était applicable à la décision du ministre de nommer un comité d'arbitrage en vertu de l'article 91 de la Loi. Malgré les protestations des Elliott, j'appliquerai donc la norme de la décision correcte. (Se reporter également à *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, au paragraphe 5.)

#### LA POSITION DES PARTIES

[7] MNP soutient que *Balisky* portait sur la zone contrôlée et qu'on peut dire, à cet égard, que le pipeline de la compagnie concernée occasionnait des restrictions bien réelles ayant des répercussions immédiates. Cela diffère de la situation d'espèce, où la propriété des Elliott n'est assujettie à aucune restriction. MNP prétend que le raisonnement dans *Balisky* se rapporte aux propriétés situées dans la zone contrôlée et ne s'étend

has been no taking by the company. Were it otherwise, MNP would face indeterminate liability.

[8] The Elliotts maintain that it was incumbent on the Minister in making a determination to employ a contextual approach to interpretation of the statute. They submit that in accordance with the reasons in *Toronto Area Transit Operating Authority v. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 S.C.R. 32 (*Dell Holdings*), the following principles apply:

(a) an expropriation statute is a remedial statute and therefore must be given a broad and liberal interpretation consistent with its purpose;

(b) in the event of an ambiguity in an expropriation statute, that ambiguity should be resolved in favour of the landowner;

(c) there is a presumption that when property rights are taken from a citizen, full compensation will follow.

[9] Relying on section 10 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, the Minister submits that every Act shall be deemed remedial and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects. The purpose of the compensation provisions found under Part V of the Act is to provide an efficient and fair mechanism to promptly determine adequate compensation where damages arise due to the direct exercise by a pipeline company of powers provided under section 73 of the Act. The Minister maintains that this compensation regime, exceptional to the common law, was designed to remedy disputes related to damages to land. Because it was recognized that a pipeline project was likely to affect individuals' property rights, Parliament designed a "fast track" compensation regime. It is said that the flexibility of the arbitration procedure is better suited to handle complicated claims related to identifying the nature of damages caused to lands, thereby avoiding claims being tied up for years in court. Accordingly, it is rational and consistent with the Act to conclude that the compensation mechanism was designed to not only hear claims with respect to lands acquired, taken or used by a pipeline company, but also lands that may be otherwise

pas aux terrains adjacents s'ils n'ont pas été pris par la compagnie. S'il en était autrement, la responsabilité de MNP serait engagée de manière indéterminée.

[8] Les Elliott soutiennent pour leur part que le ministre devait, pour prendre sa décision, interpréter la loi selon la méthode contextuelle. Ils avancent qu'en conformité avec les motifs de l'arrêt *Régie des transports en commun de la région de Toronto c. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 R.C.S. 32 (*Dell Holdings*), les principes suivants reçoivent application:

a) une loi d'expropriation est une loi réparatrice et elle doit donc recevoir une interprétation large, libérale et compatible avec son objet;

b) si les dispositions d'une loi d'expropriation sont ambiguës, l'ambiguïté devrait être tranchée en faveur du propriétaire du bien-fonds;

c) il y a présomption en faveur de la pleine indemnisation du citoyen dessaisi de droits de propriété.

[9] Se fondant sur l'article 10 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, le ministre soutient que toute loi est réputée réparatrice et doit recevoir une interprétation juste, large et libérale qui soit compatible avec son objet. Les dispositions sur l'indemnisation de la partie V de la Loi ont pour objet d'établir un mécanisme efficace et équitable en vue de la fixation rapide d'une indemnité adéquate lorsque des dommages découlent directement de l'exercice par une compagnie de pipeline des pouvoirs prévus à l'article 73 de la Loi. Le ministre soutient que ce régime d'indemnisation, faisant exception aux principes de common law, a été conçu en vue de régler les différends relatifs aux dommages causés à un bien-fonds. Ayant reconnu que tout projet pipelinier était susceptible de porter atteinte aux droits de propriété de particuliers, le législateur fédéral a conçu un régime «accéléré» d'indemnisation. On avance que la souplesse de la procédure d'arbitrage facilite le traitement de demandes complexes visant à établir la nature de dommages causés à des biens-fonds; cela permet d'éviter que les demandes ne traînent pendant des années devant les tribunaux. Il est par conséquent logique et conforme à la Loi de conclure qu'on a conçu le mécanisme d'indemnisation en

affected by the construction or the operation of a pipeline.

#### CLARIFICATION

[10] I referred earlier to the Minister's determination that "any loss associated with having to comply with section 112 of the [Act] cannot be adjudicated upon by an arbitration committee as such loss is not directly related to damages caused by a pipeline company when constructing, maintaining or repairing the pipeline". While that conclusion may not be consistent with the determination in *Balisky, supra*, it was not challenged in the written submissions or during the oral arguments on this application. Since no issue was taken and no argument was advanced in relation to the Minister's decision in this regard, it will not be considered.

#### ANALYSIS

[11] The issue is whether the Minister must refer claims for compensation for alleged damages to lands in the vicinity of the pipeline to an arbitration committee. The lands in question are adjacent to the controlled area established by subsection 112(1) of the Act. That subsection, in conjunction with the *National Energy Board Pipeline Crossing Regulations, Part I* [SOR/88-528] and *National Energy Board Pipeline Crossing Regulations, Part II* [SOR/88-529], restricts certain activities within 30 metres of a pipeline right-of-way to ensure the safety of the public. The narrower issue is whether the reasoning in *Balisky, supra*, can be extended to apply to lands beyond the controlled area.

[12] MNP argues that the Elliotts' claim is, in substance, a claim for injurious affection without a taking. It contends that such a claim, unless clearly and expressly provided for by statute, is not recognized in

vue d'instruire des demandes relatives non seulement aux terrains acquis, pris ou utilisés par une compagnie de pipeline, mais aussi aux terrains auxquels la construction ou l'exploitation d'un pipeline peut d'une autre manière porter atteinte.

#### CLARIFICATION

[10] J'ai mentionné précédemment que, selon la décision du ministre, «un comité d'arbitrage ne peut se prononcer sur les pertes subies pour le défaut de se conformer à l'article 112 de [la Loi], ces pertes ne constituant pas directement des dommages causés par une compagnie de pipeline lorsqu'elle construit, entretient ou répare son pipeline». Bien que cette conclusion puisse être incompatible avec la décision *Balisky*, précitée, on ne l'a pas contestée dans les observations écrites ou dans le plaidoyer présentés dans le cadre de la présente demande. Puisqu'il n'y a eu aucune contestation et qu'aucun argument n'a été avancé relativement à la décision du ministre à cet égard, cette question ne sera pas examinée.

#### ANALYSE

[11] La question en litige est celle de savoir si le ministre doit renvoyer à un comité d'arbitrage les demandes d'indemnité pour les dommages qui auraient été causés à des terrains à proximité d'un pipeline. Les terrains en cause sont adjacents à la zone contrôlée établie en vertu du paragraphe 112(1) de la Loi. Ce paragraphe, en conjugaison avec le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur le croisement de pipelines, partie I* [DORS/88-528], et le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur le croisement de pipelines, partie II* [DORS/88-529] restreint l'exercice de certaines activités—pour assurer la sécurité du public—jusqu'à une distance de 30 mètres de l'emprise d'un pipeline. La question en litige plus spécifique est celle de savoir si on peut élargir la portée du raisonnement dans *Balisky*, précitée, de manière à ce que soient visés les terrains hors de la zone contrôlée.

[12] MNP soutient que la demande des Elliott est essentiellement une demande pour effet préjudiciable sans prise de terrain. Selon MNP, une telle demande n'est pas reconnue en droit à moins qu'une loi ne le

law. The Elliots do not disagree with that proposition. Rather, they submit that the Act does provide for such a claim and they rely on the reasoning in *Balisky, supra*, which they say by analogy applies to their claim. The respondent Minister takes no position with respect to the merits of the Elliots' claim. The Minister's concern is with respect to the jurisdiction delineated in subsection 91(1) of the Act.

[13] The governing principles in this respect are referred to in *Dell Holdings, supra*, and may be briefly stated. Where expropriation or injurious affection is authorized by statute, the right to compensation must be found in the statute. The presumption in favour of compensation applies where land has been taken and thus legislation should be read in a broad and purposive manner to ensure that a landowner is fully compensated for losses suffered as a result of expropriation. The losses must be the natural and reasonable consequences of the expropriation, that is, they must not be too remote. A fundamental distinction exists between land that is taken and land that is not. It is the taking of the land that triggers and gives rise to the right to compensation. No such presumption exists in a case of injurious affection where no land has been taken. In such a case, the right to compensation has been severely circumscribed.

[14] Thus, I must determine whether the Act provides for compensation for injurious affection and if so, whether it distinguishes between situations where the land is taken and where it is not. This is a matter of statutory interpretation and while it may appear to relate to the merits of the claim, as the respondent Minister suggests, I do not view it in that manner. Paragraph 91(2)(b) of the Act dictates that the Minister has a statutory duty not to refer a matter to an arbitration committee when the Minister is satisfied that the matter does not fall within the arbitration committee's jurisdiction. I do not see that the provision vests a discretion with the Minister as suggested by the Elliots. In my view, it imposes a requirement that the Minister ascertain whether or not the claim is one for which compensation is provided by statute. In short, it calls for an interpretation of the statutory provisions and must be correct.

prévoit de façon claire et expresse. Les Elliott ne le contestent pas. Ils soutiennent plutôt que la Loi permet bien une telle demande et font valoir que, par analogie, le raisonnement dans *Balisky*, précitée, s'applique à leur demande. Le ministre intimé ne se prononce pas sur le fond de la demande des Elliott. Ce dont il se soucie, c'est la compétence visée au paragraphe 91(1) de la Loi.

[13] Les principes applicables sont mentionnés dans *Dell Holdings*, précitée, et nous allons brièvement les exposer. Lorsque l'expropriation ou l'effet préjudiciable est autorisé par une loi, le droit à l'indemnisation doit être énoncé dans celle-ci. La présomption en faveur de l'indemnisation s'applique lorsqu'il y a prise d'un terrain; la loi doit donc recevoir une interprétation large et compatible avec son objet, qui est d'indemniser pleinement un propriétaire des pertes subies par suite d'une expropriation. Les pertes doivent être le résultat normal de l'expropriation, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas avoir un caractère trop indirect. Il y a une différence fondamentale entre un terrain qui est pris et un autre qui ne l'est pas. C'est la prise du terrain qui déclenche le droit à l'indemnisation et qui y donne naissance. Cette présomption n'existe pas en cas d'effet préjudiciable sans prise d'un terrain. On a étroitement circonscrit dans un tel cas le droit à l'indemnisation.

[14] Je dois par conséquent décider si la Loi prévoit une indemnisation en raison d'un effet préjudiciable et dans l'affirmative, si, elle établit des distinctions entre les cas où il y a prise et où il n'y a pas prise de terrain. Cela relève de l'interprétation législative et, bien que cette question puisse sembler toucher au fond de la demande, comme le ministre intimé le laisse entendre, je ne crois pas que tel est effectivement le cas. Le ministre est tenu, en vertu de l'alinéa 91(2)b), de ne pas renvoyer une question à un comité d'arbitrage lorsqu'il est convaincu qu'elle ne relève pas de sa compétence. Je n'estime pas, tel que les Elliott le laissent entendre, que cette disposition confère au ministre un pouvoir discrétionnaire. L'alinéa impose au ministre, à mon avis, de vérifier si la demande en est une ou non pour laquelle la loi prévoit une indemnisation. En bref, cela requiert d'interpréter les dispositions législatives pertinentes et la décision prise doit être correcte.

[15] MNP argues that the arbitration provisions of the Act do not apply to the Elliotts because they are not an owner of lands as the word “lands” is defined in the Act [section 2]. The word “owner”, by virtue of section 85, means any person who is entitled to compensation under section 75. Section 75 refers to “all persons interested, for all damage sustained by them by reason of the exercise of [the pipeline company’s] powers”. The question then is whether Parliament intended that the word “lands” in sections 88 (negotiation) and 90 (arbitration) has the same meaning as that provided in section 2.

[16] I do not agree that Parliament intended to restrict the negotiation and arbitration processes to those whose lands were taken, acquired or used by a pipeline company. In arriving at this conclusion, I have considered various principles of statutory construction and have relied on the one expressed in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 (*Rizzo*) and its progeny that [at paragraph 21] “there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”.

[17] I have considered that when Parliament uses the same word or phrase in the same Act, the word is presumed to have the same meaning in the various places in the statute in which it appears unless the contrary is clearly indicated by the context: *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. by Ruth Sullivan (Markham, Ont.: Butterworths, 2002), at page 163. For reasons that will become apparent, I conclude that the contrary is clearly indicated by the context in this case.

[18] I have also considered the recent decision of the Supreme Court in *R. v. Daoust*, [2004] 1 S.C.R. 217 (*Daoust*) wherein the Court discussed the principles of statutory construction applicable to divergent provisions of a bilingual statute. The English version of subsection 90(1) refers to circumstances where “a company or an owner of lands wishes to dispense with negotiation proceedings” whereas the French version states:

[15] MNP soutient que les dispositions sur l’arbitrage de la Loi ne s’appliquent pas aux Elliott parce que ceux-ci ne sont pas propriétaires de «terrains», au sens où ce mot est défini dans la Loi [article 2]. Aux termes de l’article 85, le mot «propriétaire» s’entend de toute personne qui a droit à une indemnité en vertu de l’article 75. Celui-ci vise l’indemnisation de «tous les intéressés des dommages qu’ils ont subis en raison de l’exercice de ces pouvoirs [de la compagnie de pipeline]». La question qui se pose est alors de savoir si le législateur fédéral entendait que le mot «terrains» à l’article 88 (négociation) et le mot «lands» dans la version anglaise de l’article 90 (arbitrage) aient le même sens que celui prévu à l’article 2.

[16] Je ne suis pas d’avis que le législateur entendait restreindre la portée des mécanismes de négociation et d’arbitrage aux seules personnes dont le terrain a été pris, acquis ou utilisé par une compagnie de pipeline. Avant d’en arriver à cette conclusion, j’ai pris en compte divers principes d’interprétation législative et je me suis fondé sur celui énoncé dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 (*Rizzo*) et les décisions qui lui ont succédé, selon lequel [au paragraphe 21] «il n’y a qu’un seul principe ou solution: il faut lire les termes d’une loi [. . .] en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur».

[17] J’ai tenu compte du fait que, lorsque le législateur utilise un même mot ou une même expression à diverses reprises dans la même loi, le sens est présumé être le même dans tous les cas à moins que le contexte ne dicte manifestement le contraire (*Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4<sup>e</sup> éd., Ruth Sullivan (Markham, Ont.: Butterworths, 2002), à la page 163). Pour des motifs que je vais préciser, je conclus que le contexte dicte manifestement le contraire en l’espèce.

[18] J’ai également examiné la récente décision *R. c. Daoust*, [2004] 1 R.C.S. 217 (*Daoust*), où la Cour suprême a traité des principes d’interprétation législative applicables aux dispositions divergentes d’une loi bilingue. La version anglaise du paragraphe 90(1) mentionne le cas où «a company or an owner of lands wishes to dispense with negotiation proceedings»; pour sa part, la version française s’énonce comme suit:

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.*

[19] In *Daoust*, at paragraph 2, Mr. Justice Bastarache stated that “the rules of bilingual statutory interpretation prescribe an approach that favours the common meaning of the two versions of an enactment”. In the context of a criminal charge, the Court applied the narrower of the two versions, which in that case was the French version. Although the narrower meaning will often be the one that is chosen to reflect the common (or shared) meaning, it is not a foregone conclusion. Justice Bastarache, at paragraph 28 noted: “If neither version is ambiguous, or if they both are, the common meaning is normally the narrower version” (emphasis added). Ruth Sullivan notes that “in practice, the shared meaning rule often favours the broader rather than the narrower version”: *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes, supra*, at page 83.

[20] In the present circumstances, “owner of lands” is ambiguous. It could mean, as urged by the applicant, the owner of lands as “lands” is defined in section 2 (lands taken, acquired or used). On the other hand, it may be that it means owner of lands where “of lands” is used to clarify that the damage suffered must be in respect of lands (rather than for instance, livestock or other chattels) as contended by the Elliots.

[21] “*Propriétaire*” is vague rather than ambiguous. It can refer to a number of property concepts: the owner of real property or chattels, a beneficial owner, a landlord and so on (*Termium*, 2004, s.v. “*propriétaire*”, online: Translation Bureau, <<http://termiumplus.bureaudelatraduction.gc.ca>>; *Le Petit Robert 1*, 1992, s.v. “*propriétaire*”). Similarly, “owner” on its own could equally be considered vague since the word is used for a wide range of concepts in English as well. While “owner” in section 85 is defined by reference to section 75 (all persons interested), “owner” in subsection 90(1)

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.*

[19] Dans *Daoust*, le juge Bastarache a déclaré (au paragraphe 2) que «les règles d'interprétation des lois bilingues suggèrent une méthode selon laquelle on devrait privilégier le sens commun aux deux versions du texte législatif». Une accusation au pénal était alors en cause et la Cour suprême a appliqué la version la plus restrictive, en l'occurrence la version française. Bien qu'on retienne souvent le sens le plus restrictif comme correspondant au sens commun, ce choix n'a pas un caractère automatique. Le juge Bastarache a fait remarquer ce qui suit (au paragraphe 28): «Si aucune des deux versions n'est ambiguë, ou si elles le sont toutes deux, le sens commun favorisera normalement la version la plus restrictive» (non souligné dans l'original). Ruth Sullivan souligne à cet égard: [TRADUCTION] «en pratique, le principe du sens commun favorise la version à la plus large plutôt qu'à la plus étroite portée» (*Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, précité, à la page 83).

[20] En l'espèce, l'expression anglaise «*owner of lands*» est ambiguë. Cela peut s'entendre, comme la demanderesse le fait valoir avec insistance, du propriétaire de terrains, au sens où «terrains» est défini à l'article 2 (terrains pris, acquis ou utilisés). Cela peut aussi s'entendre, comme le soutiennent les Elliott, du propriétaire «de terrains», l'objet de ce terme étant de préciser que les dommages doivent être causés en regard de terrains (plutôt, par exemple, que de bétail ou autres biens meubles).

[21] Le mot «*propriétaire*» est vague plus qu'il n'est ambigu. Il peut renvoyer à divers types de propriété, comme par exemple au propriétaire de biens meubles ou immeubles, à un propriétaire bénéficiaire ou à un propriétaire bailleur (*Termium*, 2004, l'expression «*propriétaire*», en ligne: Bureau de la traduction, <<http://termiumplus.bureaudelatraduction.gc.ca>>; *Le Petit Robert 1*, 1992, l'expression «*propriétaire*»). De même, le mot «*owner*» dans la version anglaise pourrait en lui-même également être considéré vague, puisqu'il est utilisé pour recouvrir une vaste gamme de concepts.

includes the additional words “of lands”. In the French version, “*propriétaire*” is used as the equivalent of “owner” and is also defined by reference to section 75 (*tous les intéressés*), but “*propriétaire*” is not modified by the equivalent to “of lands” (“*terrains*”) in subsection 90(1). In other sections of the Act, “*propriétaire de terrains*” is used (subsections 34(3) and 34(4)), but those subsections deal with the determination and approval of pipeline routes rather than compensation. “Owner” and “*propriétaire*” are specifically defined only in relation to sections 86-107.

[22] Assuming that the common or shared meaning is the narrower one—owner of lands—does not end the matter because it does not resolve the meaning to be attributed to the words “of lands”. Even when a shared meaning is extracted, there is yet another step—“to determine whether the common or dominant meaning is, according to the rules of statutory interpretation, consistent with Parliament’s intent”: *Daoust, supra*, at paragraph 30.

[23] In my view, importing the section 2 definition of “lands” (lands taken, acquired or used) into the phrase “owner of lands” in subsection 90(1) does not conform to the object of the Act or the intention of Parliament. The purpose of the compensation provisions in Part V of the Act is to provide an efficient and fair mechanism to promptly determine adequate compensation where damage is sustained due to the direct exercise by a pipeline company of the powers provided under section 73 of the Act. The pipeline company is obliged to make full compensation in the manner provided in the Act to all persons interested for all damage sustained by them by reason of the exercise of the section 73 powers. The only “manner provided” in the Act—for persons who have not agreed on the amount of compensation for damages suffered as a result of the operations of the company—is negotiation under section 88 or arbitration under section 90.

Alors qu’à l’article 85 on définit «owner» par renvoi à l’article 75 (*all persons interested*), on ajoute «of lands» au mot «owner» au paragraphe 90(1). Dans la version française, le mot «propriétaire» équivaut au mot «owner» et il est également défini par renvoi à l’article 75 (*tous les intéressés*). Au paragraphe 90(1), toutefois, on n’ajoute pas au mot «propriétaire» l’équivalent de «of lands» (de terrains). On a recours à l’expression «propriétaire de terrains» dans d’autres dispositions de la Loi (les paragraphes 34(3) et 34(4)), mais ces paragraphes portent sur la détermination et l’acceptation du tracé d’un pipeline et non sur l’indemnisation. Les mots «propriétaire» et «owner», pour leur part, ne sont définis que pour les fins spécifiques des articles 86 à 107.

[22] Supposer que le sens commun est le plus étroit—le propriétaire de terrains—, ne règle pas la question, puisque reste ouverte la question du sens à attribuer aux mots «de terrains». Même une fois le sens commun décelé, il reste une autre étape à franchir, qui consiste «à vérifier si le sens commun ou dominant est conforme à l’intention législative suivant les règles ordinaires d’interprétation» (*Daoust, précitée*, au paragraphe 30).

[23] À mon avis, incorporer la définition de «terrains» de l’article 2 (terrains dont l’acquisition, la prise ou l’usage est autorisé) à l’expression «propriétaire»; «owner of lands» dans la version anglaise) du paragraphe 90(1) n’est conforme ni à l’objet de la Loi ni à l’intention législative. Les dispositions sur l’indemnisation de la partie V de la Loi ont pour objet d’établir un mécanisme efficace et équitable en vue de la fixation rapide d’une indemnité adéquate lorsque des dommages découlent directement de l’exercice par une compagnie de pipeline des pouvoirs prévus à l’article 73 de la Loi. La compagnie de pipeline doit, selon les modalités prévues à la Loi, indemniser pleinement tous les intéressés des dommages qu’ils ont subis en raison de l’exercice des pouvoirs énoncés à l’article 73. Les seules «modalités prévues» à la Loi—à défaut d’entente sur le montant de l’indemnité à payer pour les dommages causés par les activités de la compagnie—consistent en la procédure de négociation prévue à l’article 88 ou d’arbitrage prévue à l’article 90.

[24] The purpose of the arbitration scheme is, among 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: *Balisky, supra*.

[25] Section 84 provides that the “negotiation and arbitration procedures to determine compensation matters apply in respect of all damage caused by the pipeline of a company” unless the damage comes within the exceptions in paragraphs (a), (b) and (c) of that section. If the applicant’s position regarding “lands” is accepted, landowners sustaining damage to their lands as a result of the pipeline company’s construction of the pipeline or inspection, maintenance or repair of the pipeline, who cannot agree on compensation, will have no recourse under the Act unless their land was acquired, taken or used. That is not consistent with the purpose of the Act and does not reflect the intention of Parliament. To adopt such an interpretation would render sections 75, 84 and 85 of the Act meaningless.

[26] Thus, I conclude that the word “lands” in subsection 90(1), when read “in [the] entire context and in [the] grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (*Rizzo, supra*) means “lands” as that term is ordinarily used and understood. It is not restricted to “lands” as that term is defined in section 2 of the Act.

[27] Next, MNP argues that the Elliotts’ claim does not fall within the provisions of the Act because there was no taking and the alleged damage did not arise as a result of the direct activities of the company. The public policy concern of indeterminate liability is reflected in the provisions of the Act. MNP submits that the Act provides for compensation, but the compensation is circumscribed by the provisions contained therein. It is contended that the mere existence of the pipeline in the vicinity of land does not provide the landowner with a claim for compensation.

[28] In this respect, I agree with the applicant. The Act provides for compensation in two circumstances. It

[24] L’objet du mécanisme d’arbitrage est, entre autres, de permettre la fixation sommaire et rapide des dommages subis par les propriétaires de terrains auxquels un pipeline porte atteinte, et de remettre ces propriétaires dans la position antérieure. Les comités d’arbitrage sont considérés être le forum approprié pour une telle fixation (*Balisky, précitée*).

[25] L’article 84 prévoit que les «procédures de négociation et d’arbitrage prévues [...] pour le règlement des questions d’indemnité s’appliquent en matière de dommages causés par un pipeline», à moins que n’entre en jeu l’une des exceptions énoncées aux alinéas a), b) et c) de cet article. Si l’on devait souscrire à la position de la demanderesse quant aux «terrains», les propriétaires dont les terrains subissent des dommages en raison de la construction de l’inspection, de l’entretien ou de la réparation du pipe-line d’une compagnie, et qui ne sont pas en accord avec le montant d’indemnité, ne disposeraient d’aucun recours en vertu de la Loi à moins que leur terrain ait été acquis, pris ou utilisé. Cela n’est conforme ni à l’objet de la Loi, ni à l’intention du législateur. Une telle interprétation priverait d’ailleurs de sens les articles 75, 84 et 85 de la Loi.

[26] J’en viens donc à la conclusion que le mot «lands» (terrains) au paragraphe 90(1), lorsqu’on le lit dans son «contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur» (*Rizzo, précitée*) s’entend des terrains au sens ordinaire et usuel du terme. Le sens n’en est pas restreint aux «terrains» selon la définition de l’article 2 de la Loi.

[27] MNP soutient en outre que la demande des Elliott échappe à la portée de la Loi parce qu’il n’y a pas eu prise de terrain et que les présumés dommages ne découlaient pas directement des activités de la compagnie. On peut déceler dans la Loi un souci d’intérêt public quant à une responsabilité à caractère indéterminé. MNP soutient que la Loi prévoit l’indemnisation, mais en en posant les limites. Elle prétend que la simple présence d’un pipeline à proximité d’un terrain ne permet pas à son propriétaire de demander une indemnité.

[28] Je partage l’avis de la demanderesse à cet égard. La Loi prévoit qu’il y a indemnisation dans deux



is common ground that the first circumstance is in relation to the pipeline company's acquisition, taking or use of lands (sections 84 and 86 [as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 104]). This relates to lands in the right-of-way. It may also include and does not preclude lands in the controlled area: *Balisky, supra*. The parties diverge when it comes to the second circumstance. The Act specifies that compensation must be paid for damage done by the pipeline company in the exercise of its powers. The compensation must be provided to all persons interested for all damages sustained by them "by reason of the exercise of those powers".

[29] The powers are delineated in section 73 of the Act and include, among other things, rights of: entry onto land; purchase of land; construction, maintenance and operation of the pipeline and necessary roads, buildings and other structures; construction, maintenance and operation of branch lines; alteration, repair, discontinuance or substitution of the works; the transmission and regulation of hydrocarbons by pipeline; and the charging of tolls.

[30] Section 84 provides that negotiation and arbitration procedures apply to damage caused by the pipeline or anything carried by it, but do not apply to claims arising out of the activities of the company except where those activities are directly related to the acquisition of lands, or the construction, inspection, maintenance or repair of the pipeline.

[31] *Balisky, supra*, revealed that the activities of the company in subsection 84(1) refer to actions of employees, subcontractors or others acting on behalf of the pipeline company. Activities directly related to the acquisition of land would include surveying, while those related to construction would include the physical transportation of pipe and other materials to the right-of-way and the work necessary to prepare the pipeline for operation. Activities directly related to inspection, maintenance or repair of the pipeline would include the work of individuals once the pipeline was ready for use or was in operation. The paragraph appears to be directed at negligent or even innocent acts of employees, subcontractors or others acting on behalf of the pipeline company that cause damage to land.

circonstances. La première, tous en conviennent, a trait à l'acquisition, à la prise ou à l'usage de terrains par une compagnie de pipeline (articles 84 et 86 [mod. par L.C. 2001, ch. 4, art. 104]). Cela concerne les terrains dans l'emprise. Cela peut également concerner les terrains dans la zone contrôlée, qui ne sont donc pas exclus (*Balisky, précitée*). Les parties divergent toutefois d'opinion quant à la seconde circonstance. La Loi précise qu'une compagnie de pipeline doit payer une indemnité pour les dommages causés dans l'exercice de ses pouvoirs. Elle doit indemniser tous les intéressés des dommages qu'ils ont subis «en raison de l'exercice de ces pouvoirs».

[29] Les pouvoirs, précisés à l'article 73 de la Loi, consistent notamment à pénétrer sur tout terrain; acquérir des terrains; construire, entretenir et exploiter le pipeline et les chemins, les bâtiments et autres ouvrages utiles aux besoins de la compagnie; construire, entretenir et exploiter des branchements; modifier, réparer ou cesser d'utiliser tous ouvrages et les remplacer par d'autres; transporter des hydrocarbures par pipeline, en en fixant les modalités; enfin, fixer les droits à percevoir.

[30] Selon l'article 84, les procédures de négociation et d'arbitrage s'appliquent aux dommages causés par un pipeline ou ce qu'il transporte, mais non aux demandes relatives aux activités de la compagnie qui ne sont pas directement rattachées à l'acquisition de terrains, ou à la construction, l'inspection, l'entretien ou la réparation du pipeline.

[31] On a statué dans *Balisky, précitée*, que les activités de la compagnie de pipeline visées au paragraphe 84(1) s'entendent des actes des préposés, sous-traitants ou autres mandataires de celle-ci. L'arpentage compterait parmi les activités directement rattachées à l'acquisition de terrains, tandis que 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. Le paragraphe semble porter sur les actes

[32] Mr. Justice Rothstein stated that subsection 90(1), by reference, incorporates the subjects of the acquisition of land and the operations of the company referred to in subsection 88(1). He concluded that the operations of the pipeline include the activities referred to in paragraph 84(a), but that the ordinary everyday use of the pipeline, beyond construction, maintenance, inspection and repair also constitutes operations of the pipeline company.

[33] Justice Rothstein further stated that the claims arising with respect to landowners adjacent to the right-of-way (the section 112 controlled area) arise by virtue of the presence or existence of the pipeline. A distinction between damages arising out of the acquisition of the pipeline right-of-way and damages arising from the public safety requirement of the statute is not a valid distinction. He concluded that there is no suggestion in the Act 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 the limitation on the use of the controlled area by a landowner, the result may be a loss in value to the landowner. A landowner should 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 a pipeline.

[34] There are two significant aspects regarding *Balisky* that bear repeating. First, the issue was [at paragraph 2]: “whether the Minister must refer to the Arbitration Committee claims for compensation for alleged damages involving what is termed the ‘controlled area’ adjacent to the right-of-way of the pipeline” [underlining added]. Second, Mr. Justice Rothstein specifically stated [at paragraph 34]: “I should not be taken as implying that there are damages suffered as a result of limitations on the controlled area generally

négligents, voire les actes de bonne foi, accomplis par les préposés, sous-traitants et autres mandataires de la compagnie de pipeline et qui causent des dommages aux terrains.

[32] Le juge Rothstein a déclaré que le paragraphe 90(1) incorpore, par renvoi, deux aspects mentionnés dans le paragraphe 88(1), soit l’achat de terrains et les activités de la compagnie. Il a conclu que les activités de la compagnie de pipeline comprennent 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.

[33] Le juge Rothstein a en outre déclaré que les demandes de propriétaires relatives à des terrains adjacents au droit de passage (la zone contrôlée de l’article 112) découlent de la présence ou de l’existence du pipeline. Il n’y a pas lieu de distinguer 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 a conclu qu’il n’est nulle part mentionné dans la Loi que les propriétaires ne seront pas indemnisés pour la perte de leurs terrains afférents au droit de passage et pour l’effet préjudiciable de cette perte sur les terrains restants, pour cause notamment de démembrement. Même si c’est la loi qui place une limite à l’utilisation, par un propriétaire, de la zone contrôlée, le résultat peut être une perte de valeur pour ce dernier. Un propriétaire devrait pouvoir 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.

[34] Il vaut la peine de réitérer deux aspects importants de *Balisky*. Premièrement, la question en litige était celle de savoir [au paragraphe 2] «si le ministre doit renvoyer à un comité d’arbitrage les 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» [soulignement ajouté]. Deuxièmement, le juge Rothstein a expressément déclaré [au paragraphe 34]: «je ne voudrais pas donner à entendre que des dommages sont

or in any given case” (my emphasis).

[35] I cannot accept the Elliots’ submission that the *Balisky* reasoning applies by analogy to their situation. It is evident that Mr. Justice Rothstein’s comments were based on the legislated restrictions applicable to the controlled area. That is not the case I have before me. The land in issue here is not subject to the restrictions and limitations that apply to the controlled area. Secondly, it appears to me that, in *Balisky*, considerable emphasis was placed on the fact that the lands in question were situated adjacent to the pipeline right-of-way. Again, that is not the situation here.

[36] I have considered the Elliots’ argument regarding paragraph 97(1)(f) of the Act. Subsection 97(1) lists a number of factors to be considered by the arbitration committee when determining compensation. Paragraph (f) refers to “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”. With respect, the damage must be the natural and reasonable consequence of the operations of the pipeline company. They must not be too remote: *Dell Holdings, supra*.

[37] Lands in the controlled area may sustain damage, due to the existence of the pipeline, because of the legislated limitations regarding those lands. No such limitations apply to lands located beyond the controlled area. Neither the legislation nor the case law supports a claim for damages arising from the existence of a pipeline with respect to lands adjacent to the controlled area. Thus, the right to compensation in this regard ends with the controlled area. If there is no right to compensation, it follows that there is no right to arbitration. I see nothing in the Act indicating that Parliament contemplated or intended otherwise.

[38] The Elliots could establish entitlement to arbitration under paragraph 97(1)(f) if they sustained damage to their property as a result of paragraph 84(a) activities of the company, such as those described by

subis, en général ou dans un cas donné, en raison de restrictions portant sur la zone contrôlée» (non souligné dans l’original).

[35] Je ne puis souscrire à la prétention des Elliott selon laquelle le raisonnement dans *Balisky* s’applique par analogie à leur propre situation. Il est manifeste que les commentaires du juge Rothstein avaient trait aux restrictions prévues par la loi à l’égard de la zone contrôlée. Telle n’est pas la situation dont j’ai à connaître. Le terrain en cause n’est pas assujéti aux restrictions applicables à la zone contrôlée. Il me semble en outre que, dans *Balisky*, on a beaucoup insisté sur le fait que les terrains concernés étaient adjacents au droit de passage du pipeline. Ce n’est pas, encore une fois, ce dont il s’agit en l’espèce.

[36] Je me suis penchée sur l’argument des Elliott au sujet de l’alinéa 97(1)f) de la Loi. On énumère au paragraphe 97(1) divers éléments dont le comité d’arbitrage doit tenir compte pour régler les questions d’indemnité. L’alinéa f) fait état des «dommages que les activités de la compagnie risquent de causer aux terrains de la région». J’estime que les dommages doivent être le résultat normal des activités de la compagnie de pipeline. Ils ne doivent pas être trop indirects (*Dell Holdings, précitée*).

[37] Les terrains dans la zone contrôlée peuvent subir des dommages du fait de l’existence d’un pipeline, en raison des restrictions prévues par la loi qui les visent. Les terrains hors de la zone contrôlée ne sont pas soumis à de telles restrictions. Ni la loi ni la jurisprudence ne peuvent fonder une demande d’indemnisation pour les dommages découlant de l’existence d’un pipeline, qui seraient causés à des terrains adjacents à la zone contrôlée. Le droit à l’indemnisation à cet égard n’a donc pas une portée s’étendant au-delà de la zone contrôlée. S’il n’y a pas de droit à l’indemnisation, il n’y a donc pas de droit à l’arbitrage. Rien dans la Loi ne laisse croire que l’intention du législateur était autre.

[38] Les Elliott pourraient démontrer qu’ils disposent du droit à l’arbitrage en vertu de l’alinéa 97(1)f) si des activités de la compagnie, visées à l’alinéa 84a), telles que celles décrites par le juge Rothstein et mentionnées

Mr. Justice Rothstein, listed earlier in these reasons. Those activities, however, must be directly related to acquisition, construction, inspection, maintenance or repair of the pipeline. There is no suggestion that this is the case and the Elliotts' notice of arbitration to the Minister did not refer to damage of that nature.

[39] I have also had regard to the National Energy Board, Bulletin 13, "Pipeline Regulation: An Overview for Landowners and Tenants" (February 1997), and specifically the following paragraph:

Compensation is not limited to landowners and tenants on the right-of-way. Owners of adjacent lands may experience damages due to a pipeline project. Anyone who is adversely affected and can demonstrate the actual costs of damages resulting from pipeline construction and operation, is entitled to request compensation from the company and to apply for a negotiator and/or arbitration when matters cannot be mutually resolved.

[40] I see nothing inconsistent with the contents of the noted paragraph and the determinations contained in these reasons. At the end of the day, the right to compensation, whatever it is and however it is described, must be found within the confines of the legislation. It is the Act that draws the line between what is compensable and what is not.

[41] The Elliotts' claim for compensation cannot be found to fall within the arbitration committee's jurisdiction because it is not a matter to which the arbitration procedures set out in Part V of the Act apply. The Minister's decision must be reviewed on a standard of correctness and I have concluded that the Minister's determination was not correct. Thus, it must be set aside.

[42] In coming to this conclusion, I am aware that a portion of the Elliotts' property lies within the controlled area. However, as stated earlier and as unfortunate as it may be, no issue was taken with respect to the Minister's determination not to refer any loss arising as a result of section 112 to an arbitration committee. The

précédemment, ont causé des dommages à leur propriété. Ces activités doivent toutefois être directement rattachées à l'acquisition, la construction, l'inspection, l'entretien ou la réparation du pipeline. Rien ne laisse croire que tel est le cas, et l'avis d'arbitrage présenté par les Elliott au ministre ne faisait pas état de dommages de pareille nature.

[39] J'ai également pris en compte le Bulletin d'information XIII de l'Office national de l'énergie intitulé «La réglementation des pipelines: Aperçu pour les propriétaires et les locataires» (février 1997), et plus spécifiquement du paragraphe suivant:

Les propriétaires fonciers et les occupants de l'emprise éventuelle ne sont pas les seules personnes admissibles à une indemnité. Les propriétaires des terrains adjacents peuvent subir des dommages suite à un projet pipelinier. Quiconque subit des effets négatifs ou peut démontrer les coûts réels des dommages résultant de la construction et de l'exploitation d'un pipeline, peut demander une indemnité à la compagnie et solliciter les services d'un négociateur ou d'un arbitre quand les questions ne peuvent être réglées à la satisfaction des deux parties.

[40] Il n'y a rien d'incompatible entre la teneur du paragraphe précité et les conclusions énoncées dans les présents motifs. Le droit à l'indemnisation en dernière analyse, quelles qu'en soient la nature et la définition, doit avoir sa source dans des dispositions de la Loi. C'est celle-ci qui délimite ce qui peut et ne peut être indemnisé.

[41] On ne peut conclure que la demande d'indemnité des Elliott relève de la compétence du comité d'arbitrage parce que ce n'est pas là une question à laquelle s'appliquent les procédures d'arbitrage de la partie V de la Loi. La décision du ministre doit être révisée en fonction de la norme de la décision correcte; or j'ai conclu que la décision du ministre n'était pas correcte. Celle-ci doit donc être annulée.

[42] J'en arrive à cette conclusion, tout en sachant qu'une partie de la propriété des Elliott se trouve à l'intérieur de la zone contrôlée. Comme je l'ai toutefois mentionné plus tôt, aussi malheureux que cela puisse être, on n'a pas contesté la décision du ministre de ne pas renvoyer à un comité d'arbitrage la question des

Minister's decision in that regard is not before me. In *Estabrooks Pontiac Buick Ltd. (Re)* (1982), 44 N.B.R. (2d) 201 (C.A.), La Forest J.A., as he then was, stated that the duty of the courts is to give effect to the intention of Parliament as expressed in the words of the statute however reprehensible the result may appear. That is where I find myself.

[43] Since the applicant has been successful, I need not deal with the issue of procedural fairness. The application for judicial review will be allowed and, as requested, the Minister's decision will be quashed and the matter will be remitted to the Minister for redetermination in accordance with the requirements set out in Part V of the Act. An order will so provide.

[44] The applicant did not seek costs. The respondent Minister requested costs. The respondent Minister, for the most part, supported the position taken by the Elliots and has not been successful. Thus, no costs will be awarded. In view of the particular circumstances, the limited judicial consideration of the Minister's jurisdiction under the Act, and the fact that the application raises a public law issue that extends beyond the private dispute between the applicant and the respondents, I would not have awarded costs to the applicant or the Minister in any event.

dommages relevant de l'article 112. Je n'ai pas été saisie de la décision du ministre à cet égard. Dans *Estabrooks Pontiac Buick Ltd. (Re)* (1982), 44 N.B.R. (2d) 201 (C.A.), le juge La Forest, (alors de la Cour d'appel du N.-B.) a déclaré que le devoir des tribunaux est de donner effet à l'intention du législateur, telle qu'elle est formulée dans le libellé de la loi, tout répréhensible que le résultat puisse paraître. C'est là la situation à laquelle je fais face.

[43] La demanderesse ayant gain de cause, je n'aurai pas à examiner la question de l'équité procédurale. La demande de contrôle judiciaire sera accueillie et, tel qu'il a été demandé, la décision du ministre sera annulée et l'affaire renvoyée au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision conforme aux prescriptions de la partie V de la Loi. Ordonnance sera rendue en ce sens.

[44] La demanderesse n'a pas sollicité l'octroi de dépens, contrairement au ministre intimé. Ce dernier, pour l'essentiel, a appuyé la position adoptée par les Elliott et il n'a pas eu gain de cause. Aucuns dépens ne seront donc adjugés. Compte tenu des faits particuliers, de l'examen judiciaire restreint de la compétence du ministre en vertu de la Loi et du fait que la demande soulève une question de droit public dont la portée va au-delà du différend de droit privé qui oppose la demanderesse et les intimés, je n'aurais accordé de dépens en tout état de cause ni à la demanderesse ni au ministre.

## SCHEDULE "A"

## ANNEXE «A»

## STATUTORY PROVISIONS

## DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

*National Energy Board Act, R.S.C., 1985, c. N-7*

*Loi sur l'Office national de l'énergie, L.R.C. (1985), ch. N-7*

2. In this Act,

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

"Arbitration Committee" means an Arbitration Committee appointed pursuant to section 91;

«comité d'arbitrage» Comité d'arbitrage nommé conformément à l'article 91.

...

[. . .]

"lands" means lands the acquiring, taking or using of which is authorized by this Act or a Special Act, and includes real property, messuages, lands, tenements and hereditaments of any tenure, and any easement, servitude, right, privilege or interest in, to, on, under, over or in respect of the same;

«terrains» Terrains dont l'acquisition, la prise ou l'usage est autorisé par la présente loi ou par une loi spéciale. Les dispositions les concernant s'appliquent également aux biens-fonds, bâtiments et dépendances de toute sorte qui s'y trouvent et aux droits, servitudes et privilèges grevant la surface ou le sous-sol des terrains et ces biens.

...

[. . .]

[. . .]

73. A company may, for the purposes of its undertaking, subject to this Act and to any Special Act applicable to it,

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

(a) enter into and on any Crown land without previous licence therefor, or into or on the land of any person, lying in the intended route of its pipeline, and make surveys, examinations or other necessary arrangements on the land for fixing the site of the pipeline, and set out and ascertain such parts of the land as are necessary and proper for the pipeline;

a) pénétrer sans autorisation sur tout terrain, appartenant ou non à la Couronne et situé sur le tracé de son pipeline, et y faire les levés, examens ou autres préparatifs requis pour fixer l'emplacement de celui-ci et marquer et déterminer les parties de terrain qui y seront appropriées;

(b) purchase, take and hold of and from any person any land or other property necessary for the construction, maintenance and operation of its pipeline and alienate, sell or dispose of any of its land or property that for any reason has become unnecessary for the purpose of the pipeline;

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

(c) construct, lay, carry or place its pipeline across, on or under the land of any person on the located line of the pipeline;

c) construire, poser, transporter ou placer son pipeline sur, à travers ou sous les terrains situés le long du tracé du pipeline;

(d) join its pipeline with the transmission facilities of any other person at any point on its route;

d) raccorder son pipeline, à un point quelconque de son tracé, aux installations de transport appartenant à d'autres personnes;

(e) construct, erect and maintain all necessary and convenient roads, buildings, houses, stations, depots,

e) construire et entretenir les chemins, bâtiments, maisons, gares et stations, dépôts, quais, docks et autres ouvrages

wharves, docks and other structures, and construct, purchase and acquire machinery and other apparatus necessary for the construction, maintenance and operation of its pipeline;

(f) construct, maintain and operate branch lines, and for that purpose exercise all the powers, privileges and authority necessary therefor, in as full and ample a manner as for a pipeline;

(g) alter, repair or discontinue the works mentioned in this section, or any of them, and substitute others in their stead;

(h) transmit hydrocarbons by pipeline and regulate the time and manner in which hydrocarbons shall be transmitted, and the tolls to be charged therefor; and

(i) do all other acts necessary for the construction, maintenance and operation of its pipeline.

...

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

...

**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.

utiles à ses besoins, et construire ou acquérir des machines et autres appareils nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de son pipeline;

f) construire, entretenir et exploiter des branchements et exercer à cette fin les attributions qu'elle a à l'égard du pipeline;

g) modifier, réparer ou cesser d'utiliser tout ou partie des ouvrages mentionnés au présent article et les remplacer par d'autres;

h) transporter des hydrocarbures par pipeline et fixer les moments où se fait le transport, la manière dont il se fait, ainsi que les droits à percevoir en l'espèce;

i) prendre toutes les autres mesures nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de sa canalisation.

[...]

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

[...]

**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.

**85.** In sections 86 to 107, “owner” means any person who is entitled to compensation under section 75.

...

**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.

...

**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.

(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 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.

...

**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;

**85.** Pour l'application des articles 86 à 107, «propriétaire» désigne toute personne qui a droit à une indemnité aux termes de l'article 75.

[. . .]

**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.

[. . .]

**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.

(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 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.

[. . .]

**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) 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.

...

**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.

(2) Subject to subsection (5), no person shall operate a vehicle or mobile equipment across a pipeline unless leave is first obtained from the company or the vehicle or mobile equipment is operated within the travelled portion of a highway or public road.

...

(5) The Board may make orders or regulations governing

(a) the design, construction, operation and abandonment of facilities constructed across, on, along or under pipelines;

(b) the measures to be taken by any person in relation to

(i) the construction of facilities across, on, along or under pipelines,

(ii) the construction of pipelines across, on, along or under facilities, other than railways, and

(iii) excavations within thirty metres of a pipeline; and

(c) the circumstances in which or conditions under which leave under this section is not necessary.

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.

[...]

**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.

(2) Sous réserve du paragraphe (5), il est interdit de faire franchir un pipeline par un véhicule ou de l'équipement mobile sans la permission de la compagnie à moins que ce ne soit sur la portion carrossable de la voie ou du chemin public.

[...]

(5) L'Office peut prendre des ordonnances ou règlements concernant:

a) la conception, la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation d'une installation;

b) les mesures à prendre à l'égard de la construction d'une installation, de la construction de pipelines au-dessus, au-dessous ou le long d'installations, autres que des voies ferrées, et les travaux d'excavation dans les trente mètres du pipeline;

c) les circonstances ou conditions dans lesquelles il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation prévue au paragraphe (1).

...

**115.** Except as otherwise provided in this Part,

(a) this Act shall be construed as incorporate with a Special Act; and

(b) where the provisions of this Part and a Special Act relate to the same subject-matter, the provisions of the Special Act shall, in so far as is necessary to give effect to the Special Act, be taken to override the provisions of this Part.

[...]

**115.** Sauf disposition contraire de la présente partie:

a) la présente loi est réputée incorporée à une loi spéciale;

b) les dispositions de la loi spéciale l'emportent sur les dispositions incompatibles de la présente partie.