

Évolution du droit de l'environnement en matière d'énergie nucléaire*

par Stanley David Berger**

Le changement climatique, l'inextinguible soif du pouvoir de l'humanité, les tensions géopolitiques et l'instabilité des prix liée au pétrole se sont combinés pour faire renaître l'intérêt porté à l'énergie nucléaire. Aucun de ces facteurs n'aurait aujourd'hui un impact réel si le secteur nucléaire avait par le passé été affligé de problèmes de sûreté importants, mais 28 années ont passé depuis l'accident de Three Mile Island et 21 depuis Tchernobyl. Entre-temps, l'énergie nucléaire a assuré sans problème la fourniture d'électricité en base aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada¹. En juillet 2007, plus des trois quarts des réacteurs exploités aux États-Unis avaient renouvelé leur permis d'exploitation pour des périodes allant jusqu'à 20 ans ou avaient déposé une demande en ce sens². Il est envisagé de construire des réacteurs sur 19 sites de centrales nucléaires dans le sud-est et le nord-

* Produit de la « Loi environnemental »: Revue de l'année 2007 par Stanley D. Berger et Dianne Saxe, avec la permission du livre de Loi canadien (1-800-263-3269), www.canadalawbook.ca.

** M. Berger est depuis dix ans juriste adjoint chez Ontario Hydro/Ontario Power Generation Inc. (OPG). Ses travaux concernent principalement le droit nucléaire. M. Berger est président de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN), établie à Bruxelles. Le présent article reflète l'opinion de M. Berger et pas nécessairement celle de l'OPG ni de l'AIDN. M. Berger assume l'entière responsabilité de l'exactitude des points de vue qu'il y exprime.

1. En 2005, l'industrie nucléaire a produit aux États-Unis 782 milliards de kWh, soit 19.4 % de la production totale d'électricité des États-Unis. Le taux de disponibilité, coefficient mesurant le pourcentage de temps pendant lequel les tranches nucléaires sont disponibles pour produire de l'électricité, était alors de 89.3 %. Voir Ellen C. Ginsberg, « *Industry and Regulatory Overview, 2007* », document présenté au Sommet annuel national de l'Association du Barreau canadien en droit de l'environnement, de l'énergie et des ressources, le 27 avril 2007. Au Royaume-Uni, le nucléaire représente environ 18 % de la production d'électricité totale. Voir le dossier du débat établi par le Department of Trade and Industry du Royaume-Uni, *The Future of Nuclear Power: The Role of Nuclear Power in a Low Carbon UK Economy* (mai 2007), p. 8, consultable en ligne : www.dtistats.net/ewp. En 2005, les centrales nucléaires de l'Ontario, province la plus peuplée du Canada, ont produit près de la moitié de l'électricité de la province. Le taux de disponibilité de toutes les tranches nucléaires était alors de 78.59 %. Office de l'Électricité de l'Ontario (OEO), « Discussion Paper 4 : Supply Resources » (9 novembre 2006), pp. 11 et 61, document complémentaire C-8-1 du *Plan pour le système d'électricité intégré* (29 août 2007), www.powerauthority.on.ca/ipsp.
2. US Nuclear Regulatory Commission, (NRC), Plant Applications for License Renewal, documents consultables à l'adresse : www.nrc.gov/reactors/operating/licensing/renewal/applications.html#-plant.

est des États-Unis, ainsi qu'au Texas³. Fin mai 2007, après une interruption de deux décennies, la Tennessee Valley Authority a remis en service le réacteur de la tranche 1 de Browns Ferry, en Alabama, dans le respect des délais fixés et du budget arrêté⁴. De la même façon, au Canada, des demandes ont récemment été déposées dans l'optique de remettre à neuf les réacteurs de Point Lepreau, du Nouveau-Brunswick, ainsi que de Bruce A et de Pickering B, en Ontario. D'autres demandes concernant la construction de réacteurs sur les sites nucléaires de Bruce et de Darlington ont été soumises à l'autorité de contrôle nucléaire canadienne, la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN ou la Commission)⁵. Selon la World Nuclear Association, fin 2006, les différents pays prévoyaient de construire au total plus de 220 réacteurs de puissance⁶. En 2005, la part de l'énergie nucléaire représentait 16 % de la production mondiale d'électricité. Porter cette part à 18 % nécessiterait environ 300 centrales nucléaires supplémentaires dans le monde d'ici 2030⁷.

Le présent document examine certaines des principales évolutions du droit de l'environnement dans le secteur nucléaire au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, de décembre 2006 à fin 2007. Les questions abordées sont autant de sujets d'actualité dans ces trois pays. Elles recouvrent les thèmes suivants, dans leur ordre d'apparition : la consultation publique, les procédures d'étude d'impact sur l'environnement, les questions inhérentes à la définition de la portée des projets de centrales nucléaires et la sélection et la portée des éléments pris en compte dans les évaluations environnementales. Enfin, l'article évoque brièvement les derniers développements concernant la responsabilité civile et les déchets nucléaires.

Consultation

Le 15 février 2007, suite à un recours formé par Greenpeace, la High Court (tribunal administratif) a rendu un jugement déclaratoire selon lequel une décision prise par le ministre du Commerce et de l'Industrie du Royaume-Uni était entachée d'un vice de procédure et donc illégale⁸. La décision du

3. Ginsberg Ellen, C., *op.cit.*, note 1.

4. U.S. Nuclear Energy Institute, *Nuclear Energy Insight*, juin 2007, consultable en ligne : www.nei.org/resourcesandstats/publicationsandmedia/newslettersandreports/insight. La remise en service a duré cinq ans et a nécessité un budget de USD 1.8 milliard.

5. Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), Évaluations environnementales, en ligne sur : www.nuclearsafety.gc.ca/eng/resource/environmental_assessments. Pour le Nouveau-Brunswick, l'annonce du gouvernement provincial le 29 juillet 2005 est consignée dans l'audition de la New Brunswick Power devant la CCSN du 16 février 2006. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a annoncé le 1^{er} août 2007 qu'il acceptait la proposition de l'Équipe CANDU de réaliser une étude de faisabilité pour la construction d'un réacteur CANDU avancé de génération III+ (ACR-1000). L'étude de faisabilité sera financée par l'Équipe CANDU et vise à évaluer la possibilité de construire un réacteur ACR-1000 à la centrale nucléaire de Point Lepreau, près de Saint John, dans le Nouveau-Brunswick. Elle comportera une analyse de rentabilisation pour les investisseurs du secteur privé, l'identification des marchés éventuels pour cette nouvelle source d'énergie et l'examen des incidences environnementales et socioéconomiques possibles du projet. L'Équipe CANDU du Nouveau-Brunswick représente cinq des plus grandes sociétés d'ingénierie et de technologie nucléaire au monde : Énergie atomique du Canada limitée, Babcock & Wilcox Canada, GE-Hitachi Nuclear Energy Canada Inc., Hitachi Canada Ltd. et SNC-Lavalin Nuclear Limited. L'ACR-1000 est un réacteur CANDU avancé qui exploite la technologie existante et offre les mêmes avantages, mais à un coût encore inférieur. L'ACR-1000 qui serait construit à Point Lepreau aurait une puissance de 1 085 MW et une durée de vie utile de 60 ans.

6. US Nuclear Energy Institute, *Nuclear Energy Insight*, janvier 2007.

7. US Nuclear Energy Institute, *Nuclear Energy Insight*, juin 2007.

8. *R. (Greenpeace Ltd.) v Secretary of State for Trade and Industry*, (2007) All E.R.(D) 192 [H.C.(Admin)].

Ministre était en faveur de la construction de centrales nucléaires pour constituer le futur parc électrique britannique. Le raisonnement, fondé sur les principes de droit administratif applicables dans les pays de common law, fournit certaines indications utiles concernant les pratiques de consultation en matière d'évaluations environnementales dans les différents pays, compte tenu de leur législation spécifique.

La succession d'événements ayant abouti à la décision évoquée ci-dessus fut la suivante : en 2003, dans son *Energy White Paper 2003: Our Energy Future – Creating a Low Carbon Economy*⁹ (Livre blanc de 2003 sur l'énergie : notre avenir énergétique – Créer une économie à faible émission de carbone), le gouvernement a défini ses objectifs et le cadre d'action à long terme de sa politique énergétique, notamment :

« L'énergie nucléaire est une importante source d'électricité exempte de carbone, mais ses caractéristiques économiques n'incitent pas à l'utiliser pour constituer le futur parc énergétique, pas plus que les problèmes importants et non résolus des déchets nucléaires. Le présent livre blanc ne propose pas de construire de nouvelles centrales nucléaires. Toutefois, nous n'éliminons pas la possibilité qu'un jour il nous faudra peut-être construire des centrales nucléaires pour atteindre nos objectifs de réduction des émissions de carbone. Avant toute décision concernant la construction de centrales nucléaires, le public devra être consulté de la façon la plus large, et un livre blanc définissant les propositions du gouvernement dans ce sens devra être publié¹⁰ ».

En novembre 2005, le Ministre a annoncé à une Commission parlementaire le réexamen de l'*Energy White Paper de 2003*. Le 23 janvier 2006, le gouvernement a remis son dossier du débat, *Our Energy Challenge – Securing Clean, Affordable Energy for the Long Term* (Notre défi énergétique – garantir une énergie propre et d'un prix raisonnable pour le long terme). Ce document évoquait les sujets de préoccupation abordés dans l'*Energy White Paper de 2003* concernant les résultats économiques de l'énergie nucléaire et les problèmes importants à résoudre dans le domaine des déchets nucléaires. Le gouvernement suggérait que ce réexamen cherche à établir si l'évolution des prix de l'énergie avait modifié les conclusions tirées à l'époque et examine de nouveau sur la question des charges financières futures liées aux déchets nucléaires, à leur gestion et leur financement, et réitérait, pour terminer, la promesse faite de consulter le public de la façon la plus large. À l'Annexe A jointe au document, il était précisé aux personnes consultées que le Committee on Radioactive Waste Management (CORWM – Comité sur la gestion des déchets radioactifs) avait « confirmé que les

9. Royaume-Uni, Department of Trade and Industry, *Energy White Paper 2003: Our Energy Future – Creating a Low Carbon Economy* (février 2003), www.dti.gov.uk/energy/policy-strategy/energy-white-paper-2003/page21223.html.

10. *Ibid.*, para. 4.68, cité dans *R. (Greenpeace Ltd.) v Secretary of State for Trade and Industry*, *supra*, note 8, para. 9, Sullivan J. a ensuite souligné au para. 49 que le gouvernement du Royaume-Uni était signataire de la Convention sur l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (« Convention d'Aarhus »). La Convention prévoit que les citoyens ont le droit de vivre dans des conditions propres à assurer leur santé et leur bien-être, le devoir d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures et le droit d'accéder à l'information, de participer au processus décisionnel et d'avoir accès à la justice en matière d'environnement. L'article 7 de la Convention dispose que : « chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement ». Au para. 51, Sullivan J. concluait : « étant donné l'importance de la décision en jeu – à savoir, si oui ou non la construction d'installations nucléaires doit désormais être soutenue, il est difficile d'imaginer comment le gouvernement aurait pu respecter ses obligations aux termes de la Convention d'Aarhus s'il n'avait pas promis au minimum que « le public devra[it] être consulté de la façon la plus large » (souligné par l'auteur).

déchets produits dans le cadre d'un nouveau programme de construction pourraient être pris en charge sur le plan technique par les options qu'il avait envisagées ». La High Court estima que cette assertion prêtait à confusion¹¹ car, dans ses conclusions rendues environ un mois auparavant, le CORWM avait ajouté que la prise en compte des déchets futurs, par opposition aux déchets actuels, soulevait « différentes questions d'ordre politique et éthique ». Enfin, il fut expliqué aux personnes consultées que la date limite prévue pour présenter ses observations concernant le dossier du débat avait été fixée au 24 avril 2006, soit 12 semaines après la publication du dossier en question. Ce délai correspondait au délai minimum suggéré par le *Code of Practice on Consultation* du Cabinet Office pour toute consultation écrite.

Le rapport intitulé *The Energy Challenge: Energy Review Report 2006*¹² (le défi énergétique : rapport sur l'énergie 2006), qui fit l'objet du recours, fut publié le 11 juillet 2006, moins de 6 mois après le dossier du débat. Dans ce rapport, le gouvernement concluait que « le nucléaire a toute sa place dans le futur bouquet énergétique au Royaume-Uni, aux côtés d'autres options énergétiques à faibles émissions de carbone ». Fin juillet 2006, le CORWM publia ses recommandations préliminaires, deux semaines après la clôture de la procédure de consultation. Son rapport final fut publié trois mois plus tard.

Dans son jugement déclaratoire, le juge de la High Court fit observer que le « processus de consultation présentait de sérieuses anomalies¹³ ». Le dossier du débat de janvier 2006 aurait rempli son rôle officiel s'il s'était agi d'un document exposant les problèmes posés, suivi d'un rapport formulant des propositions que le public aurait pu commenter de façon éclairée. En fait, les informations fournies aux participants à la consultation étaient bien trop incomplètes pour permettre une réponse éclairée aux deux questions qualifiées en 2003 d'éminemment importantes, à savoir, les caractéristiques économiques des installations nucléaires et la gestion des déchets nucléaires. Par ailleurs, les assertions tronquées sur les conclusions du CORWM, le calcul de rentabilité ainsi que les recommandations préliminaires et le rapport final du CORWM ne furent connus qu'après la fin de la consultation.

Comme J. Sullivan l'a fait remarquer, « l'objectivité la plus élémentaire aurait voulu que l'on donne véritablement l'occasion à des personnes, qui avaient jusque-là reçu si peu d'informations de réagir aux très nombreux éléments d'informations qu'on leur fournissait, avant de prendre une décision de principe concernant l'importance de la construction de centrales nucléaires¹⁴ ».

Le tribunal conclut qu'il ne pouvait y avoir eu de consultation valable, encore moins de « consultation la plus large » si le fond de la question économique et de celle des déchets nucléaires n'avaient pas fait l'objet d'une consultation avant que la décision ne soit prise. Le tribunal estima enfin qu'il y avait eu irrégularité de procédure et déni des attentes légitimes de Greenpeace, à savoir une consultation la plus large avant toute décision en faveur de la construction de centrales nucléaires¹⁵.

11. *R. (Greenpeace Ltd.) v Secretary of State for Trade and Industry*, *supra*, note 8, paras. 102 à 105.

12. Royaume-Uni, Department of Trade and Industry, *The Energy Challenge: Energy Review Report 2006* (juillet 2006), www.dti.gov.uk/energy/review/page31995.html.

13. *R. (Greenpeace Ltd.) v Secretary of State for Trade and Industry*, *supra*, note 8, para. 116.

14. *Supra*, para. 117.

15. *Supra*.

Le droit canadien reconnaît le concept d'attente légitime¹⁶, du moins concernant tout recours portant sur la forme, par opposition aux recours sur le fonds¹⁷. La justice du Royaume-Uni a concédé un recours sur la forme. Néanmoins, la décision du Royaume-Uni doit être interprétée dans le contexte du cadre législatif canadien de l'évaluation environnementale. Aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE)¹⁸, à savoir le droit applicable à l'évaluation des projets fédéraux dans le domaine de l'énergie nucléaire, les évaluations doivent être effectuées « le plus tôt possible au stade de la planification du projet, avant la prise d'une décision irrévocable ». Cela a sans aucun doute contribué à pousser la CCSN à élargir sa base d'informations dans le cadre de sa procédure d'octroi de permis, même après la réalisation d'une évaluation environnementale¹⁹. Cette position a été acceptée par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative v Canada (Commission de contrôle de l'énergie atomique)*²⁰. La cour estima ce qui suit :

« L'ICUCEC souligne plusieurs modifications apportées au Projet depuis 1993, dont une modification du promoteur et du propriétaire majoritaire, des changements touchant la conception, la découverte de nouvelles menaces pour l'environnement découlant de l'arsenic, l'existence d'une étude scientifique indiquant que des contaminants radioactifs peuvent migrer sur de longues distances dans la nappe d'eau souterraine plus rapidement que ce qui était cru à l'origine, l'adoption d'un nouveau régime de réglementation concernant les critères relatifs à la qualité de l'eau en ce qui a trait à l'arsenic et l'ajout des radionucléides provenant des usines de concentration d'uranium à la Liste des substances toxiques qui figure à l'annexe I de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, chap. 33. À mon avis, aucun de ces changements n'a pour effet de transformer le Projet du lac McClean en nouvelle proposition. La Commission conjointe a reconnu que des changements scientifiques et technologiques surviendraient pendant la durée du Projet et qu'il appartiendrait à la Commission de contrôle d'évaluer les effets de ces changements dans le contexte de ses responsabilités en matière d'octroi de licences ».

Examen préalable, étude approfondie ou évaluation par une commission d'examen : quel voie choisir en matière d'évaluation environnementale ?

La LCEE (Loi canadienne sur l'évaluation environnementale) prévoit trois voies d'évaluation environnementale : l'examen préalable, l'étude approfondie ou l'examen par une commission (appelée commission d'évaluation ou d'examen). L'examen préalable peut être le mode d'évaluation le moins exigeant à la fois en termes de consultation du public, d'éléments pris en compte et de portée de ces éléments²¹. L'examen préalable s'applique par défaut si le projet en question ne relève pas d'une étude

16. *Do Rav Right Coalition v British Columbia (Agent d'évaluation environnementale)* (2006), 26 C.E.L.R. (3d) 16, para. 39 (B.C.C.A.) autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée le 6 septembre 2007.

17. *Mount Sinai Hospital Center v Québec (ministre de la Santé et des Services sociaux)* [2001] 2 R.C.S. 281, paras. 22 à 38 par Binnie J. et McLachlin C.J.C., et *Baker v Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, p. 839.

18. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), S.C. 1992, chap. 37, art. 11(1).

19. Voir, par exemple, CCSN, Document à l'attention des commissaires 00-H29, *Pickering NGS – A Return to Service* (5 septembre 2000), p. 18.

20. [2005] 1 R.C.F. 372, para. 49 (C.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée [2005] 1 R.C.S. xi.

21. LCEE, art. 18.

approfondie²². La commission d'évaluation (ou d'examen) peut citer des témoins à comparaître et à déposer oralement lors d'audiences publiques²³. Ses membres sont choisis par le ministère de l'Environnement et, à l'inverse de l'examen préalable²⁴ ou de l'étude approfondie²⁵, les membres de la Commission assument la responsabilité de l'évaluation et non l'autorité responsable²⁶. Par conséquent, l'examen par une commission est potentiellement la forme d'évaluation la plus rigoureuse. La LCEE autorise la CCSN à demander au ministre qu'un projet faisant l'objet d'un examen préalable soit renvoyé à une commission d'évaluation²⁷, ou à recommander au ministre qu'un projet visé par la liste d'étude approfondie soit confié à une commission, après l'organisation d'une consultation publique sur les propositions faites concernant la portée du projet, les éléments dont l'évaluation devra tenir compte et la portée de ces éléments, mais aussi concernant la question de savoir si l'étude approfondie permet de régler les questions soulevées par le projet²⁸.

Au cours de l'année dernière, la CCSN a publié trois différentes décisions – concernant les déchets nucléaires, la rénovation d'un réacteur nucléaire et la construction d'une installation nucléaire – qui clarifient les raisons pour lesquelles la CCSN opte pour un examen par une commission, plutôt que pour un examen préalable ou une étude approfondie.

La première de ces décisions, qui recommandait au ministre un examen par une commission, concernait la préparation d'un site, ainsi que la construction et l'exploitation d'un dépôt en formation géologique profonde (DGR) sur le site nucléaire de Bruce, à Kincardine, dans l'Ontario²⁹. Le DGR doit servir à stocker à long terme des déchets radioactifs de faible et de moyenne activité. Ces déchets sont constitués de vêtements contaminés, de composants et matériels des réacteurs, dont des tubes de pression, de résines échangeuses d'ions et des filtres servant à purifier les circuits d'eau des réacteurs. Le DGR serait situé à environ 1.5 km des rives du lac Huron et serait construit dans des roches sédimentaires, à une profondeur de 500 à 700 mètres. Étant donné que le dépôt proposé devait être utilisé pour stocker des substances radioactives hors du périmètre d'une installation nucléaire existante, il a d'abord été jugé relever du *Règlement sur la liste d'étude approfondie*.

-
22. Voir les conditions à remplir pour justifier un rapport d'étude approfondie, *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, DORS/94-638, Annexe, art. 19.
 23. LCEE, art. 35(1)(a).
 24. LCEE, art. 18.
 25. LCEE, art. 21.1(1)(a).
 26. LCEE, art. 34(c). Il convient néanmoins de préciser que la CCSN, en tant qu'Agence fédérale chargée d'évaluer les effets sur l'environnement des projets dans le domaine de l'énergie nucléaire, peut être incluse par le ministère de l'Environnement à une commission conjointe d'examen, conformément aux articles 42 et 40(1)(c) de la LCEE, et que, conformément à l'art. 43(1) de la LCEE, le ministère peut remplacer l'évaluation environnementale par une commission par la procédure d'examen que la CCSN effectue dans le cadre de la procédure d'autorisation.
 27. Cela peut être fait à tout moment : LCEE, art. 20(1) et 25.
 28. LCEE, art. 21(1) et 21(2).
 29. CCSN, *Rapport de suivi de l'évaluation environnementale du projet d'Ontario Power Generation Inc., concernant la construction et l'exploitation d'un dépôt en formation géologique profonde sur le site du complexe nucléaire de Bruce, à Kincardine (Ontario)*. (Décision du 23 octobre 2006, motifs de la décision communiqués le 21 décembre 2006), numéro de référence du RCÉE 06-05-17520. Le ministre Fédéral de l'Environnement a annoncé le 29 juin 2007 que le projet était renvoyé à une commission d'examen.

Le personnel de la CCNS estimait que le projet serait étudié de façon satisfaisante par une étude approfondie, mais la Commission émit un avis différent. Premièrement, elle fit part de ses préoccupations concernant les incertitudes relatives à de potentiels effets négatifs sur l'environnement. Le manque de détails concernant la stratigraphie des couches de schiste et de calcaire, d'éventuelles fractures du sous-sol et la proximité de l'un des Grands Lacs furent autant d'éléments déterminants. L'incertitude concernant les mesures présentées pour supprimer ou réduire d'éventuels effets négatifs était également embarrassante. Deuxièmement, la Commission avait connaissance d'un certain nombre de préoccupations du public et estima qu'il serait préférable de les traiter par voie d'audience publique. Parmi ces dernières, figuraient le caractère exceptionnel du projet, sa proximité avec le lac Huron, le risque que présentent les isotopes radioactifs à vie longue pour les générations futures, la possibilité d'installer un DGR dans des roches sédimentaires, le caractère imprévisible des cheminements d'eau souterraine, la possibilité de fuites et les agressions supplémentaires qu'un tel projet engendrerait pour les Grands Lacs. Troisièmement, la Commission estima qu'une commission d'évaluation pourrait traiter de manière plus approfondie certaines préoccupations du public. Elle fit valoir, par exemple, que les effets transfrontaliers seraient ainsi analysés de manière plus approfondie car la procédure d'audience complète permettrait une plus large consultation des parties prenantes et intéressés potentiels, y compris de la Commission mixte internationale sur les Grands Lacs³⁰. Une commission d'évaluation apporterait en outre au public et aux Premières Nations d'autres possibilités de consultation et permettrait de renforcer la crédibilité et la transparence du processus³¹. À cet égard, la Commission souligna, dans ses mêmes motifs, que la Nation des Objibway Saugeen (NOS) avait fait valoir que le DGR pourrait toucher ses intérêts vitaux sur tout son territoire traditionnel, y compris les collectivités résidentielles, les lieux d'importance culturelle et spirituelle et les pêches. La NOS soutient que le projet ne serait acceptable que s'il pouvait être prouvé, avec un degré de certitude élevé, qu'il resterait inoffensif pour l'environnement pendant plusieurs centaines d'années³². Enfin, en l'absence de données scientifiques et technologiques significatives, la commission d'examen pourrait faire appel à des spécialistes internationaux indépendants du titulaire de l'autorisation et du personnel de la Commission, en particulier pour ce qui concerne les questions géologiques et hydrologiques complexes que soulève le projet³³.

Une deuxième décision, rendue début 2007 par la CCSN, rejetait des demandes en faveur de la procédure d'examen par une commission pour l'évaluation environnementale du projet de rénovation des réacteurs de Pickering-B et de prolongation de leur durée d'exploitation jusqu'à 2060³⁴. La décision de la Commission de poursuivre l'évaluation selon le mode d'examen préalable revenait principalement à déterminer si les préoccupations du public justifiaient de recommander une commission d'évaluation, conformément à l'article 25 de la LCEE. À cet égard, la Commission accepta les critères établis par son personnel pour juger du degré de préoccupation du public. Ces critères visaient à déterminer les éléments suivants :

- si les questions soulevées par les membres du public et les intervenants peuvent être entièrement abordées lors de l'examen environnemental préalable ;

30. *Ibid.*, para. 112.

31. *Ibid.*, para. 116.

32. *Ibid.*, para. 94.

33. *Ibid.*, para. 119.

34. CCSN, *Lignes directrices pour l'évaluation environnementale (portée du projet et portée de l'évaluation) du projet de remise à neuf et de poursuite de l'exploitation des réacteurs de la centrale nucléaire Pickering B* (décision du 24 janvier 2007, motifs rendus le 3 avril 2007), numéro de référence du RCÉE 06-01-21226.

- la nature des préoccupations ;
- si une commission d'examen offrirait de meilleures occasions au public d'exprimer ses préoccupations ;
- si les préoccupations négatives exprimées proviennent d'une grande proportion de gens habitant dans les communautés qui seraient probablement touchées par le projet³⁵.

Le promoteur, Ontario Power Generation Inc., fit valoir que le projet bénéficiait du soutien des autorités locales. Parmi les préoccupations publiques exprimées par des groupes tels que Lake Ontario Waterkeeper figuraient les effets sur le lac des panaches thermiques, de la contamination de l'eau et de l'entreposage pour une durée indéterminée de déchets nucléaires. Rejoints par Greenpeace, l'Union Saint-Laurent Grands Lacs et le chapitre de Toronto du Conseil des Canadiens, ces groupes demandèrent en outre l'inclusion d'autres pistes de recherche telles que le développement durable, les ressources renouvelables et des solutions de substitution. Greenpeace souleva la question de la capacité du projet de résister à une catastrophe de grande ampleur, sachant que ce dernier se trouve à proximité de régions densément peuplées, notamment à l'ouest de l'installation, qui seraient particulièrement touchées par une contamination du Lac Ontario, source d'eau potable. Les effets du changement climatique sur l'installation nucléaire et l'activité sismique furent également jugés comme importantes. La Commission nuança sa décision en demandant à son personnel de la tenir informée en temps utile des préoccupations du public ou questions importantes pouvant justifier plus avant la nécessité de faire appel à une commission d'examen³⁶. Enfin, étant donné l'intérêt considérable suscité par le projet, la Commission s'est dite prête à envisager la tenue d'une audience publique sur le rapport d'examen préalable d'évaluation environnementale dans la région du Grand Toronto³⁷.

La troisième décision concernait le projet de Bruce Power de construction et d'exploitation d'une centrale nucléaire à Kincardine, en Ontario³⁸. Le projet prévoyait la préparation d'un site, ainsi que la construction et l'exploitation de réacteurs nucléaires (jusqu'à quatre) sur le site nucléaire de Bruce, d'une puissance installée supplémentaire de 4 000 MW. Bruce Power proposait plusieurs technologies de conception canadienne et étrangère. Le projet aurait normalement dû être régi par le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, mais la Commission, appliquant l'article 25 de la LCEE, demanda au Ministre de renvoyer le projet à une commission d'examen. Tout comme les communautés des Premières Nations concernées, Bruce Power, promoteur du projet, avait demandé à la Commission d'adopter cette ligne de conduite³⁹, ce qui n'est pas anodin. La province de l'Ontario reconnu qu'elle n'avait pas compétence pour assujettir les installations nucléaires aux dispositions de la *Loi sur les évaluations environnementales*⁴⁰ de l'Ontario et qu'elle n'envisageait pas de faire valoir la clause 7(1) de l'entente de collaboration Canada-Ontario en matière d'évaluation environnementale⁴¹. La Commission se prononça par conséquent contre une évaluation

35. *Ibid.*, para. 16.

36. *Ibid.*, para. 17.

37. *Ibid.*, para. 81.

38. CCSN, *Renvoi de l'évaluation environnementale du projet de Bruce Power Inc. visant à construire et exploiter une centrale nucléaire à Kincardine (Ontario)* (motifs rendus le 4 mai 2007), numéro de référence du RCÉE 07-05-25738.

39. *Ibid.*, paras. 9, 34 et 36.

40. *Loi sur les évaluations environnementales*, L.R.O., 1990, chap. E.18.

41. CCSN, renvoi de l'évaluation environnementale du projet de la centrale nucléaire de Bruce, *op.cit.*, note 38, para. 17.

environnementale conjointe avec la province, mais recommanda en revanche que, compte-tenu de l'expérience et de l'expertise de ses membres, et en vertu de son statut de tribunal judiciaire indépendant quasi judiciaire, la Commission se substitue elle-même à la commission d'examen ou dirige au moins une commission d'examen conjoint⁴².

Après avoir recommandé une commission d'examen, la Commission constata que, suite à la publication au registre de la description du projet, le nombre de demandes de documents était anormalement élevé. Par ailleurs, étant donné les incertitudes potentielles relatives à la proposition d'utiliser une nouvelle technologie, conjuguées aux inquiétudes suscitées par la gestion des déchets radioactifs produits par l'exploitation et le démantèlement des nouveaux réacteurs, les préoccupations du public promettaient d'être considérables⁴³. Finalement, la Commission conclut qu'une étude approfondie ne permettrait pas d'aborder la question de la technologie du nouveau complexe aussi bien qu'une commission d'examen. Les interactions entre le projet proposé, les installations nucléaires existantes et à venir et la proximité du site au lac Huron ont pesé dans cette décision et, peut-être plus encore, le fait que « une expertise indépendante internationale pourrait être un atout pour une commission dans son examen de l'expérience acquise par d'autres installations qui utilisent de nouveaux réacteurs et de nouvelles technologies de refroidissement du réacteur⁴⁴ ».

Ces éléments communs aux trois projets étudiés par la CCSN au cours de l'année dernière ainsi que les éléments qui distinguent ces projets les uns des autres permettent d'esquisser le profil type de projets dont la CCSN estime qu'ils justifient un renvoi en commission d'examen. Tout projet visant à prolonger la durée de vie d'un complexe nucléaire suscite l'intérêt du public et, comme la décision en faveur d'un examen préalable concernant la rénovation de Pickering B le fait clairement apparaître, ce facteur seul ne suffira pas à faire pencher la balance en faveur d'une commission d'examen. La décision de la CCSN est en adéquation avec le raisonnement développé par la Cour fédérale en vertu des dispositions du texte précédant la LCEE, le décret sur les *Lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*⁴⁵.

Dans l'affaire *Community Before Cars Coalition v Commission de la capitale nationale*⁴⁶, la Section de première instance de la Cour fédérale a confirmé un refus de renvoyer le projet d'élargissement du pont Champlain à une commission d'examen. Les requérants firent valoir que :

« Il s'agit là d'un processus qui indique que, s'il subsiste encore des préoccupations du public après avoir effectué le processus d'évaluation environnementale lancé par le promoteur, les étapes initiales, vous devriez examiner la question de la commission publique ».

La cour rejeta cet argument pour les motifs suivants :

« La Cour rejette cet argument. L'accepter voudrait dire que, tant qu'une proposition se heurte à une ferme opposition, il est inévitable que l'on recourra à une commission d'examen public. Comme l'a fait remarquer l'avocat du défendeur, cela voudrait dire qu'un processus d'auto-évaluation ne serait plus nécessaire. De plus, si l'on veut être réaliste, certaines propositions

42. *Ibid.*, para. 41 et voir note 26, *supra*.

43. *Ibid.*, paras. 26 et 29.

44. *Ibid.*, paras. 31 à 33.

45. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467 (abrogé).

46. (1997), 135 F.T.R. 1 (1^{re} inst.).

rencontreront toujours une opposition, surtout dans des cas comme celui-ci, où le public est à ce point polarisé : d'un côté, ceux qui veulent préserver la valeur de l'immobilier et la tranquillité du voisinage, de l'autre, les tenants de l'accès au travail. La conclusion est liée à la raison fondamentale pour laquelle la proposition n'est pas soumise à un examen : on n'examinera aucun élément nouveau. La conclusion doit être portée sur un élément pertinent. Au cas où le public n'aurait pas eu l'occasion d'exposer convenablement ses préoccupations lors d'un processus d'évaluation environnementale, il serait très difficile de justifier le fait de ne pas proposer un examen public plus approfondi⁴⁷ ».

La véritable différence entre le projet de rénovation de Pickering B et les deux projets – dépôt en formation géologique profonde et construction de réacteurs – renvoyés à des commissions d'examen tient au fait que, dans les deux derniers projets, la technologie proposée n'avait pas été testée au Canada et que la Commission a cherché à ouvrir la procédure d'évaluation à des experts internationaux autres que ceux que pourrait choisir le titulaire du permis, le personnel de la CCSN ou même les intervenants. Comme la CCSN l'avait déjà fait remarquer en rejetant l'option d'une commission d'examen pour la proposition de réfection de la centrale nucléaire de Bruce A⁴⁸, « le secteur nucléaire canadien et la CCSN n'en sont pas à leur première expérience des activités de remise en état, d'exploitation et de gestion des déchets qu'exige la réalisation de ce projet ».

Définition de la portée du projet et des éléments d'évaluation

La marge d'appréciation dont jouit l'autorité responsable pour évaluer la portée du projet définit le déroulement de l'évaluation environnementale. Puisque les éléments obligatoires et facultatifs à examiner selon l'article 16 de la LCEE dépendent de la description du projet et doivent s'y appliquer, les limites spatiales et temporelles sont deux des principaux éléments intervenant dans la définition de la portée du projet. Dans sa décision de 2007 relative aux lignes directrices pour l'évaluation environnementale du projet de réfection de Pickering B, la CCSN a reconnu l'importance d'inclure les

-
47. *Supra*, para. 131. Un raisonnement similaire a été développé en 1994 par la *English Court of Queen's Bench* (Cour anglaise du banc de la Reine), dans l'affaire *R. v Secretary of State for the Environment, ex parte Greenpeace Ltd.*, [1994] 4 All E.R. 352 (Q.B.) pp. 381-2. La Cour a rejeté un recours formé contre la décision du Ministre de ne pas organiser d'enquête publique sur une proposition de traitement du combustible nucléaire usé à Sellafield, au Royaume-Uni. Pendant le deuxième tour de consultations sur l'exploitation de l'usine de retraitement, 42 500 réponses ont été obtenues. Parmi ces dernières, 12 300 demandaient la tenue d'une enquête publique, 102 représentants des autorités locales répondirent à la question concernant l'organisation d'une enquête publique et 85 d'entre eux la demandèrent. Le détail des réponses des autorités locales était intéressant en ce sens qu'il montrait que les opinions exprimées dépendaient de la question posée, à savoir, si l'exploitation de l'usine devait avoir lieu ou si une enquête publique devait être menée. Il est également intéressant de souligner le poids à accorder à certaines personnes interrogées en particulier. Les communautés d'accueil doivent-elles compter davantage que les communautés environnantes ou plus éloignées ? Parmi les représentants des autorités locales interrogées qui ont répondu, quatre se sont dits en faveur de l'exploitation de l'usine, y compris dans le Cumbria County et le Copeland Borough) où se situait le projet, alors que 23 y étaient opposés. Vingt deux autres n'ont pas répondu à la question concernant l'exploitation de l'usine de retraitement. Parmi les représentants des autorités locales qui ont été interrogés (49 au total), une majorité de 39 demandait une enquête publique (mais pas ceux de Cumbria et de Copeland). Cinquante trois autres réponses spontanées ont été reçues de la part des pouvoirs locaux, parmi lesquelles 46 demandaient l'organisation d'une enquête publique.
48. CCSN, *Lignes directrices pour l'évaluation environnementale du projet de remise en état de la centrale nucléaire de Bruce A et de la prolongation de la vie utile des réacteurs* (décision du 19 mai 2005, motifs rendus le 14 juillet 2005), numéro de référence du RCÉE 04-01-8081.

Grands Lacs concernés à proximité de l'installation⁴⁹, les zones situées au-delà des installations et visées par des actions de protection recommandées par le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire⁵⁰ et les zones situées sur le trajet des déchets produits par le projet et stockés hors du site. Cela étant, les frontières spatiales semblent s'arrêter aux portes d'autres installations autorisées et ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale préalable. Dans sa décision de 2005 relative aux lignes directrices concernant l'évaluation environnementale du projet de remise en état de Bruce A⁵¹, la Commission a accepté que le stockage ultérieur des déchets produits lors des travaux de rénovation à l'Installation de gestion des déchets Western (IGDW) adjacente, exploitée par *Ontario Power Generation Inc.*, serait pris en compte en ajoutant aux effets cumulés du projet de rénovation tous les effets supplémentaires que cette installation pourrait avoir. Ainsi restreinte, la portée du projet éliminait la prise en compte d'éléments d'évaluation facultatifs concernant toute solution de remplacement de l'IGDW.

La limite temporelle du projet de Réfection de Pickering B a été provisoirement fixée à 2060, délai au terme duquel le dernier réacteur refait à neuf aura comptabilisé ses 30 années d'exploitation⁵². Dans la décision de la CCSN portant sur le rapport de suivi de l'évaluation environnementale du projet de dépôt en formation géologique de déchets de faible et moyenne activité⁵³, sa politique d'application de la réglementation P-290, *Gestion des déchets radioactifs*⁵⁴, figurait en tant qu'élément d'appréciation important de la définition de la portée temporelle du projet. Cette politique prévoit que la gestion des déchets radioactifs doit être menée de façon à protéger la santé humaine et l'environnement des générations actuelles et futures. D'après la Commission, cela suppose d'effectuer l'évaluation jusqu'à l'impact maximal prévu⁵⁵.

Dans sa décision portant sur les lignes directrices de l'évaluation environnementale du projet de réfection de Pickering B⁵⁶, concernant la portée du projet, la CCSN a étudié la demande des

-
49. CCSN, *Lignes directrices pour l'évaluation environnementale (portée du projet et évaluation) concernant le projet de réfection et d'exploitation prolongée des réacteurs de la centrale nucléaire de Pickering B* (décision du 24 janvier 2007, motifs rendus le 3 avril 2007), numéro de référence du RCÉE 06-01-21226, para. 55.
 50. *Ibid.*, para. 51.
 51. CCSN, Lignes directrices concernant l'évaluation environnementale de la réfection de Bruce A, *op.cit.* note 48, p. 6. Cette décision est conforme à la décision prise dans l'affaire *Friends of The West Country Assn. v Canada (ministre des Pêches et des Océans)*, [2000] 2 F.C. 263 (C.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée 262 N.R. 395n (décision « Sunpine »). Cette affaire, ainsi que, plus récemment, l'affaire *Prairie Acid Rain Coalition c. Canada (ministre des Pêches et des Océans)* (2006), 265 D.L.R. (4^e) 154 (F.C.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée 266 D.L.R. (4^e) vii, ont confirmé la large marge d'appréciation laissée aux autorités responsables pour définir la portée du projet.
 52. CCSN, Lignes directrices relatives à l'évaluation environnementale de la réfection de Pickering B, *op.cit.*, note 49, paras. 52 et 55.
 53. CCSN, *Rapport de suivi de l'évaluation environnementale du projet d'Ontario Power Generation Inc. concernant la construction et l'exploitation d'un dépôt en formation géologique profonde sur le site du complexe nucléaire de Bruce, Kincardine* (Ontario) (décision du 23 octobre 2006, motifs rendus le 21 décembre 2006), numéro de référence du RCÉE 06-05-17520, para. 52.
 54. CCSN, Politique d'application de la réglementation P-290, *Gestion des déchets radioactifs* (juillet 2004), www.nuclearsafety.gc.ca/eng/resource/regulatory_docs/current_docs/index.cfm.
 55. CCSN, Rapport de suivi concernant un stockage en formation géologique profonde, *op.cit.*, note 53, para. 52.
 56. CCSN, Lignes directrices concernant l'évaluation environnementale du projet de réfection de Pickering B, *op.cit.*, note 49, paras. 36 et 40.

intervenants d'inclure certaines solutions de remplacement, telles que les sources d'énergie renouvelables. Exerçant son pouvoir discrétionnaire, elle a refusé d'inclure ces solutions de rechange dans le projet, son personnel ayant expliqué à la Commission que cette question relevait de la politique énergétique, qui dépassait le cadre du mandat de la CCSN. La Commission s'est même montrée plus explicite sur ce point dans sa décision de 2001 sur l'évaluation environnementale du projet de remise en service de Pickering A⁵⁷. Elle a abordé cette question dans le cadre de la définition des éléments à examiner, car la nécessité du projet et les solutions de rechange étaient et sont spécifiquement visées par l'alinéa 16(1)(e) de la LCEE. La Commission a reconnu qu'elle disposait d'une marge d'appréciation pour étudier ces facteurs et a admis que toute information faisant état d'effets négatifs importants du projet sur l'environnement découlant et incitant à prendre en compte des solutions de rechange pourrait être communiquée à la Commission pendant la phase de définition de la portée de ce projet. Cependant, étant donné qu'aucune information de cette nature n'a été portée à l'attention de la Commission, cette dernière s'est fondée sur la décision de la Cour fédérale d'appel rendue dans l'affaire *Marilyn Sharp v l'Office des transports du Canada et la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique*⁵⁸ et a rejeté la demande de prise en compte de la nécessité du projet et des solutions de rechange. La décision Sharp concernait une demande déposée par la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique (CCP) en vertu de la *loi sur les transports au Canada*⁵⁹ pour obtenir une autorisation de construire une ligne de chemin de fer de 12.6 km en Alberta entre ses propres installations et celles d'Union Carbide. L'auteur du recours s'était opposé à ce projet en invoquant ses effets en termes de sécurité environnementale et d'utilisation des terres. Elle faisait valoir que la ligne de chemin de fer était inutile car les wagons de la CCP pouvaient circuler sur les voies existantes de la Canadian National (CN) à partir de Red Deer jusqu'aux installations d'Union Carbide. Exerçant son pouvoir discrétionnaire, l'Office canadien des transports décida de prendre en compte la nécessité du projet et les solutions de rechange, mais choisit de s'en remettre aux conclusions de la CCP qui jugeait le projet nécessaire pour répondre aux besoins du marché et à ses objectifs commerciaux et estimait moins satisfaisantes les autres solutions. La Cour d'appel confirma cette conclusion, précisant que l'alinéa 16(1)(e) de la LCEE...

« ... n'est pas un moyen déguisé de redonner à [l'autorité responsable] un pouvoir de réglementation économique.... Dans les cas où [elle] est en mesure de décider qu'un projet est acceptable sur le plan environnemental, [l'autorité responsable] peut juger inutile d'examiner la nécessité et les solutions de rechange. Toutefois, je n'écarte pas la possibilité qu'un projet puisse avoir des effets environnementaux si négatifs que l'Office puisse juger nécessaire d'analyser rigoureusement la question de la nécessité et des solutions de rechange⁶⁰.

Il existe un cadre réglementaire provincial destiné à évaluer le bouquet énergétique le plus adapté dans la Province d'Ontario pour les 20 prochaines années et au-delà. Conformément à l'article 25.29(1) de la *Loi sur l'électricité*, 1998⁶¹, l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) est tenu de procéder à une évaluation des quantités et de la fiabilité des ressources électriques en fonction de

57. CCSN, Compte rendu des délibérations, y compris les motifs de décision relativement à l'évaluation environnementale, aux termes de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale du projet de remise en service de la centrale nucléaire de Pickering-A (*Rapport de suivi de l'évaluation environnementale concernant la proposition d'Ontario Power Generation de remise en service de la centrale nucléaire Pickering A*) (motifs rendus le 16 février 2001), numéro de référence du IFÉE 18822, pp. 9-10.

58. [1999] 4 F.C. 363 (C.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée 132 O.A.C. 377n.

59. *Loi sur les transports au Canada*, S.C. 1996, chap. 10.

60. *Sharp, supra*, note 58, para. 28.

61. *Loi sur l'électricité*, 1998, S.O. 1998, chap. 15, Annexe A.

l'approvisionnement en électricité, de la capacité de production, de la fiabilité et de la demande d'électricité prévus pour chaque période d'évaluation prescrite par les règlements. L'article 25.29(2) de cette loi exige que, dans le cadre de cette évaluation, l'OEO tienne compte des technologies et des capacités de production et de transport de l'Ontario, ainsi que des mesures d'économie d'énergie. En outre, en vertu du plan pour le système d'électricité intégré (IPSP)⁶², l'OEO doit soumettre à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CÉO) un plan couvrant une période de 20 années à compter de la date de dépôt de ce dernier. Le 29 août 2007, l'OEO a présenté l'IPSP à la Commission. Quatre éléments essentiels se dégagent de ces 4 000 pages : (1) le doublement de la quantité d'énergie renouvelable transitant par le réseau d'ici 2025 ; (2) l'abandon progressif des centrales à charbon d'ici fin 2014 ; (3) la rénovation ou le remplacement des centrales nucléaires fonctionnant en base dans la province ; et (4) des améliorations des ouvrages de transport afin d'atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels du plan⁶³.

Il ne m'appartient pas ici d'analyser ni même de commenter les arguments justifiant l'adoption ou le rejet de l'énergie nucléaire et des solutions de remplacement, et je me contenterai de dire ici que les études ne manquent pas sur ce sujet⁶⁴.

62. *Plan pour le système d'électricité intégré*, Règlement de l'Ontario 424/04.

63. L'intégralité des 4 000 pages peut être consultée en ligne : www.powerauthority.on.ca/IPSP.

64. Le 1^{er} août 2007, le Pembina Institute a publié trois documents sur son site internet, www.pembina.org, intitulés *Renewable is Doable: A Smarter Energy Plan for Ontario*. Ses auteurs présentent quatre scénarios pour prouver que des économies d'énergie, la gestion de la demande, le recours aux énergies renouvelables et, aux technologies combinant chaleur et électricité (micro-turbines) en Ontario et l'achat d'énergie hydraulique aux provinces voisines permettraient de satisfaire les besoins futurs de l'Ontario sans avoir à investir dans la rénovation de centrales ou la construction de réacteurs. En mai 2007, le Ministère britannique du Commerce et de l'Industrie a publié son dossier de débat intitulé *The Future of Nuclear Power: The Role of Nuclear Power in a Low Carbon UK Economy*. Le gouvernement est parvenu à la conclusion que l'énergie nucléaire devait faire partie du bouquet énergétique futur. Le para. 32 de sa note de synthèse recommande de prendre aujourd'hui la décision d'autoriser ou non les producteurs d'énergie à investir dans la construction de centrales nucléaires, étant donné les délais importants à prévoir pour obtenir les autorisations réglementaires et autorisation d'urbanisme nécessaires ainsi que la durée de la construction. Les possibilités d'aménagement hydraulique de grande envergure étant largement épuisées au Royaume-Uni, l'énergie nucléaire apparaissait comme l'unique moyen de production d'électricité en base rejetant peu de CO₂ qui ait fait ses preuves à l'échelle industrielle. Remplacer l'énergie nucléaire par la seule énergie éolienne nécessiterait un bond de 23 GW. À supposer que l'on utilise des éoliennes de 2 MW, il en faudrait 12 000. Or une puissance éolienne installée de 25 GW recouvre une superficie d'environ 10 000 hectares (para. 8.55). L'objectif ambitieux du Royaume-Uni vise à réduire ses émissions de carbone de 60 % à l'horizon 2050 et, si la modélisation effectuée a montré que l'objectif pouvait être atteint sans le nucléaire, dans certaines hypothèses, cette solution présente cependant un risque important pour la sécurité énergétique, notamment parce que les installations nucléaires atteindraient la limite de leur espérance de vie et que le captage et le stockage du carbone n'ont pas encore fait leurs preuves à l'échelle industrielle. Un profond changement des comportements des consommateurs d'énergie serait nécessaire, car la demande d'électricité devrait diminuer de 6 % par rapport à la demande actuelle, alors que l'on prévoit parallèlement une activité économique trois fois plus importante. Dans une décision du 28 juillet 2005, confirmée ultérieurement par la NRC le 12 décembre 2005, l'U.S. Atomic Safety and Licensing Board entériné le rapport environnemental élaboré et présenté par Exelon à l'appui d'une demande d'autorisation d'implantation préalable à Clinton (Illinois) pour un réacteur nucléaire de conception non précisée d'une puissance de 2 180 MW. Le Board et la NRC rejetèrent les arguments selon lesquels les énergies renouvelables telles que l'énergie solaire et éolienne, éventuellement associées au gaz naturel ou à d'autres énergies fossiles, étaient des solutions de remplacement envisageables, faisant valoir que les améliorations technologiques supposées relevaient de la pure spéculation et que l'énergie solaire était uniquement disponible en

Dans la version finale des lignes directrices pour l'évaluation environnementale du projet de remise à neuf de Pickering B, la CCSN a suivi la recommandation de son personnel selon laquelle les accidents et dysfonctionnements plausibles à examiner dans le cadre de l'évaluation devaient être ceux dont la probabilité annuelle était supérieure à un sur un million⁶⁵. Pour se faire une idée du risque que cela représente, on rappellera que le document intitulé *The Future of Nuclear Power: The Role of Nuclear Power in a Low Carbon UK Economy*⁶⁶ qui a été publié au mois de mai 2007 au Royaume-Uni cite une étude de la Commission européenne permettant de calculer que la probabilité d'un accident de grande ampleur, tel qu'une fusion du cœur du réacteur coïncidant avec une rupture de l'enceinte de confinement, s'établit à un sur 2.4 milliards par année-réacteur.

La sécurité étant au centre des préoccupations depuis les événements du 11 septembre 2001, des pays comme le Canada, le Royaume-Uni et plus particulièrement les États-Unis accordent beaucoup d'attention à ces probabilités.

Des demandes de réglementation ont été présentées aux États-Unis en particulier après le rejet par la Cour suprême du recours en appel déposé par Pacific Gas and Electric en janvier 2007 dans l'affaire *San Luis Obispo Mothers for Peace v Nuclear Regulatory Commission*⁶⁷ (décision de « Diablo Canyon »). La Cour d'appel du neuvième circuit a fait valoir que la Nuclear Regulatory Commission (NRC) ne pouvait refuser de façon catégorique une évaluation environnementale des effets de différents scénarios d'attentats terroristes sur un projet d'installation de stockage à sec de combustible nucléaire usé à Diablo Canyon en se fondant uniquement sur le fait que ces scénarios étaient hypothétiques et non quantifiables. La position de la NRC allait à l'encontre des efforts déployés par les autorités pour renforcer la sécurité après le 11 septembre et de la publication de ses Design Basis Threats (document décrivant des menaces à prendre en compte dans la conception d'une installation) avant le 11 septembre. Il était possible de mener une analyse d'événements de faible probabilité à conséquences graves sans quantifier précisément la probabilité de risque. L'évaluation devait, selon la Cour du neuvième circuit, inclure les formes d'attentat, les armes employées et les points de vulnérabilité des installations, ainsi que les éventuels effets sur l'environnement, y compris différents scénarios de rejets.

Encouragé par la décision de Diablo Canyon, le 16 mars 2007, le Procureur général de Californie a déposé une demande⁶⁸ visant l'annulation par la NRC de sa Waste Confidence Décision incluse dans le Code of Federal Regulations⁶⁹, et par laquelle l'autorité de contrôle nucléaire américaine juge qu'il est possible d'entreposer en toute sécurité combustible nucléaire usé sans effet significatif sur l'environnement au moins 30 ans après la fin de la durée de vie utile des installations. La Commission a jugé dans cette décision qu'un incendie ne pouvait se déclarer qu'en cas de perte soudaine et relativement importante de réfrigérant – une perte suffisamment importante pour découvrir

journée, tandis que le vent était trop variable pour être fiable. La NRC a accordé un permis d'implantation préalable le 15 mars 2007 pour des réacteurs supplémentaires d'une puissance maximale de 6 800 MW thermiques. Voir le site : www.nrc.gov/reactors/new-reactor-licensing.html.

65. CCSN, *Lignes directrices pour l'évaluation environnementale (portée du projet et portée de l'évaluation) du projet de remise à neuf et de la poursuite de l'exploitation des réacteurs de la centrale nucléaire Pickering B* (décision du 24 janvier 2007, motifs rendus le 3 avril 2007), numéro de référence du RCÉE 06-01-21226, para. 57.

66. Royaume-Uni, Department of Trade and Industry, *The Future of Nuclear Power*, *op.cit.*, note 64, p. 105.

67. 449 F.3d 1016 (9^e Cir. 2006), *cert. rejeté* 127 S. Ct. 1124 (2007).

68. NRC Petition for Rulemaking n° PRM-51-12, 72 FR 27068 (21 mars 2007).

69. NRC Waste Confidence Decision, 55 FR 38474 (1990), 10 CFR 51.23.

la plus grande partie, voire la totalité du combustible, et provoquer des dommages entraînant la pénétration d'air en quantité suffisante pour alimenter un incendie important, et, de plus, une perte trop soudaine pour que les opérateurs aient le temps de remettre la piscine de stockage du combustible dans un état sûr. Une perte de réfrigérant aussi grave ne pourrait provenir que d'un séisme d'une magnitude largement supérieure à l'estimation prudente retenue lors de la conception des réacteurs. La probabilité annuelle d'une rupture aussi grave de la piscine de stockage du combustible usé est, selon les calculs, égale à 2 sur un million par année d'exploitation et par réacteur, soit une probabilité « extrêmement faible⁷⁰ ». La Commission a ensuite estimé que la probabilité d'autres scénarios d'accidents, tels que la rupture de la piscine sous l'effet d'un cyclone de forte intensité, de l'impact de projectiles, de la chute d'un avion ou d'une lourde charge, ou encore la vidange intempestive de la piscine ou l'évaporation de l'eau en raison de la perte de l'eau de la piscine ou de l'eau d'appoint – était inférieure d'un ordre de grandeur⁷¹ ». La demande de la Californie, tout comme une demande déposée en août 2006 par le Procureur général du Massachusetts⁷², fait valoir qu'il existe de nouvelles données importantes sur la probabilité d'un incendie dans une piscine d'entreposage de combustible nucléaires usé densément chargée⁷³.

La *Nuclear Regulatory Commission* n'a tenu aucun compte de ces arguments. Dans son évaluation environnementale additionnelle de *Diablo Canyon*, dont les conclusions ont été publiées le 31 août 2007⁷⁴, le personnel de la NRC a établi que :

« ... la construction, l'exploitation et le démantèlement de l'ISFSI [installation indépendante d'entreposage du combustible usé] de Diablo Canyon n'aura pas d'effet notable sur l'environnement humain, et ce, même en tenant compte d'éventuels attentats terroristes visant les installations. Les exigences de la NRC en matière de sécurité, qui sont appliquées par voie de réglementation et de décisions, et mises en œuvre dans les plans de sécurité des exploitants, garantissent, avec les impératifs de conception des systèmes d'entreposage à sec en conteneurs, une protection suffisante des ISFSI contre tout attentat terroriste. Par conséquent, l'hypothèse d'un attentat terroriste qui se solderait par un rejet important de radioactivité atteignant le public n'est pas raisonnablement envisageable ».

De plus, pour les auditions menées dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation en-dehors de la juridiction de la Cour d'appel du neuvième circuit, la *Nuclear Regulatory Commission* a systématiquement refusé de suivre la décision rendue par cette dernière dans l'affaire *Diablo Canyon*. Le 26 février 2007, dans trois différents cas de demandes d'autorisation dans le New Jersey⁷⁵,

70. *Ibid.*, p. 38481.

71. *Ibid.*

72. NRC Petition for Rulemaking N° PRM-51-10, 71 FR 64169 (25 août 2006).

73. Le *Nuclear Energy Institute* a remis par écrit à la NRC des notes réfutant ces deux demandes, le 19 mars 2007 pour le Massachusetts et le 30 juillet 2007, pour la Californie.

74. NRC, *Notice of Availability of Supplement to the Environmental Assessment and Final Finding of No Significant Impact for the Diablo Canyon Independent Spent Fuel Storage Installation*, 72 FR 51687 (10 septembre 2007), para. 51688.

75. NRC Order n° CLI-07-08 (26 février 2007), *Amergen Energy Co. LLC* (Licence Renewal for Oyster Creek generating Station - Renouvellement d'autorisation de la centrale nucléaire d'Oyster Creek). Les documents de la Commission sont consultables en ligne sur : www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/commission. Le 21 septembre 2007, le *New Jersey Department of Environmental Protection* a déposé un recours auprès de la Cour d'appel du troisième circuit visant à annuler la décision de la NRC

le Michigan⁷⁶ et le Mississippi⁷⁷, la NRC a décidé de ne pas tenir compte des conséquences d'attentats terroristes hypothétiques dirigés contre des installations relevant de sa compétence, parce que ces scénarios étaient jugés trop éloignés d'événements naturels ou attendus.

Parmi les motifs invoqués dans l'affaire *Amergen Energy*⁷⁸ pour contester le jugement de la Cour d'appel du neuvième circuit, la NRC reproche à cette dernière de n'avoir pas tenu compte de deux décisions précédentes de la Cour suprême des États-Unis⁷⁹. D'après la NRC, dans ces deux affaires, la Cour a considéré que le *National Environmental Policy Act de 1969*⁸⁰ (NEPA) introduisait comme condition préalable à toute surveillance environnementale de la Commission une exigence de causalité analogue à la notion de cause immédiate employé en droit de la responsabilité civile délictuelle. Il n'existe pas de lien de causalité entre le fait que la NRC instruisse des demandes d'autorisations et l'accentuation du risque terroriste qui, lui, dépend de facteurs politiques, sociaux et économiques étrangers au processus de délivrance de permis⁸¹.

La position de la NRC à l'égard du concept de cause immédiate a certaines implications sur la mise en œuvre des mesures à prendre pour se protéger d'attentats terroristes. Les tenants d'une révision de la réglementation de la NRC relative à l'analyse de la menace de référence souhaitent que l'on y intègre une marge de sécurité suffisante qui tienne compte des nouveaux moyens dont disposent les organisations terroristes et que les attentats du 11 septembre 2001 ont mis en évidence. Plus particulièrement, ils demandent d'imposer aux exploitants de centrales nucléaires la construction de boucliers permettant à une centrale nucléaire de résister à l'impact d'un avion gros porteur survenant dans le cadre d'un attentat terroriste. La NRC rejeta également cette demande :

« premièrement, la NRC a établi qu'il revient à d'autres organes du gouvernement fédéral tels que le NORTHCOM (commandement militaire nord-américain), la NORAD (défense aérienne de l'Amérique du Nord), la TSA (administration pour la sécurité des transports) et la FAA (administration fédérale de l'aviation) de prendre les mesures de protection contre la menace que représentent les aéronefs. La NRC continuera de tester la bonne coopération avec ces organismes en organisant des exercices. Deuxièmement, il a été demandé aux exploitants de prendre des mesures afin de limiter les effets d'une attaque aérienne. Puisque les experts ont suggéré l'imposition de mesures de sécurité matérielles spécifiques, comme les boucliers, la NRC s'est penchée sur la question, mais a rejeté cette idée, car elle estime que les mesures en place garantissent une protection suffisante de la santé et de la sécurité du public⁸².

et exigeant la réalisation d'une étude d'impact environnemental d'une attaque aérienne du complexe d'Oyster Creek : Court File n° 07-2271.

76. NRC Order n° CLI-07-09 (26 février 2007), *Nuclear Management Co. LLC* (Licence renewal for Palisades Generating Station- Renouvellement d'autorisation de la centrale nucléaire de Palisades).
77. NRC Order n° CLI-07-10 (26 février 2007), *System Energy Resources Inc.* (Early Site Permit – permis d'implantation préalable pour le site de Grand Gulf).
78. Décision de la NRC concernant *Amergen Energy Co.*, *op.cit.*, note 75.
79. *Metropolitan Edison Co. v People Against Nuclear Energy*, 460 U.S. 766 (1983), pp. 772 à 775, *Department of Transportation v Public Citizen*, 541 U.S. 752 (2004), p. 767.
80. *National Environment Policy Act de 1969*, 42 U.S.C. 4321 (2000).
81. Décision de la NRC concernant *Amergen Energy Co.*, *op.cit.*, note 75, p. 9.
82. NRC Paper n° SECY-06-0291 (30 octobre 2006), *Final Rulemaking to Revise 10 CFR 73.1 Design Basis Threat (DBT) Requirements*, pp. 22-23. La règle sur la DBT a été publiée le 19 mars 2007 sous la référence 72 FR 12705. L'État de New York a déposé une demande de révision ultérieurement renvoyée

Reconnaissant que l'impact d'un gros avion de ligne faisait partie des événements hors dimensionnement, la majorité des membres de la NRC recommanda le rejet d'une réglementation faite à la hâte et proposée par le Commissaire Jaczko en février 2007. Cette réglementation aurait modifié le *Code of Federal Regulations*⁸³ (code de réglementation fédérale) en exigeant des exploitants demandant un permis de réacteur nucléaire qu'ils démontrent que la conception de leur centrale résisterait à l'impact d'un avion et que cet événement ne pourrait pas entraîner la libération de grandes quantités de substances radioactives dans l'environnement. Au contraire, elle préconisa plutôt d'imposer dans la modification du code que le demandeur de permis décrive et évalue les caractéristiques de conception, moyens fonctionnel et stratégies prévus empêcher ou atténuer les effets de l'impact d'avion « hors dimensionnement » applicable. L'évaluation porterait sur la capacité de refroidissement du cœur, l'intégrité du confinement et celle de la piscine de refroidissement du combustible usé. La demande déposée devrait décrire comment les caractéristiques de conception, les moyens fonctionnels et les stratégies empêcheraient ou atténueraient, dans la limite des possibilités, les effets d'un tel impact, avec un minimum d'intervention humaine⁸⁴.

Projet de Loi C-5 concernant la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire

Le 26 octobre 2007, le projet de Loi C-5⁸⁵ a été examiné en première lecture puis soumis à un comité de la Chambre des communes le 30 octobre, après examen en deuxième lecture. Le 27 novembre 2007, le comité permanent des ressources naturelles (RNNR) de la Chambre des communes a auditionné les représentants de l'industrie nucléaire et des assurances, ainsi que la *Canadian Association of Nuclear Host Communities* (CANHC), composée de 10 municipalités de l'Ontario, du Québec, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick, et Greenpeace. Ce projet de loi a pour vocation de remplacer une loi datant de plus de 30 ans et vise à renforcer le montant de l'assurance responsabilité civile des exploitants nucléaires en la portant de CAD 75 millions⁸⁶ à CAD 650 millions⁸⁷. À l'occasion de l'audition organisée par le comité parlementaire le 27 novembre 2007⁸⁸, la CANHC a plaidé pour une responsabilité civile plus élevée, en particulier lorsque l'installation nucléaire est implantée dans une zone densément peuplée. *Greenpeace* a demandé la suppression pure et simple du plafond de responsabilité. La CANHC et Greenpeace ont tous deux plaidé en faveur d'un système de pool d'assurance de l'industrie, sur le modèle américain. Aux États-Unis, conformément à la section de l'*Energy Policy Act of 2005* (Loi de 2005 sur la politique énergétique), communément appelée

devant la Cour d'appel américaine du neuvième circuit et regroupée avec une demande déposée par Public Citizen et San Luis Obispo Mothers for Peace, le 11 mai 2007. Le mémoire de l'État New York contestant la règle finale sur la DBT a été déposé le 24 octobre 2007.

83. 10 CFR, partie 52.
84. NRC, Staff Requirements Memorandum, *Staff Requirements — SECY-06-0204 — Proposed Rulemaking — Security Assessment Requirements for New Nuclear Power Reactor Designs* (24 avril 2007). Le 3 octobre 2007, la NRC a publié une proposition de règle intitulée « Consideration of Aircraft Impacts for New Nuclear Power Reactor Designs » in the Federal Register at 72 FR 56287. Les commentaires du public étaient attendus pour le 17 décembre 2007.
85. Projet de Loi C-5, *loi concernant la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire (loi sur la responsabilité et l'indemnisation en matière nucléaire)*, 2^e session, 39^e Législ. (première lecture le 26 octobre 2007, deuxième lecture le 30 octobre 2007 ; rapport du comité le 12 décembre 2007).
86. *Loi sur la responsabilité nucléaire*, L.R.C., 1985, chap. N-28, art. 15(1).
87. Projet de Loi C-5, art. 21(1).
88. Projet de Loi C-5, réunion du comité le 27 novembre 2007, procès-verbal sur : www.parl.gc.ca/legisinfo.

*Price-Anderson Amendments of Act 2005*⁸⁹, chaque exploitant s'engage, en cas d'accident nucléaire, à indemniser dans la limite de USD 100 millions par réacteur, sur la base de USD 15 millions par an. Étant donné que les États-Unis possèdent 104 réacteurs, cette garantie de responsabilité se chiffre aujourd'hui à plus de USD 10 milliards. En revanche, au Canada qui compte seulement 22 réacteurs, soit la couverture obtenue serait bien moindre, ou les exploitants seraient obligés de s'engager à verser une contribution nettement plus élevée pour chacun de leurs réacteurs. L'Allemagne a été également citée en exemple pour son régime de responsabilité nucléaire, lors de l'audience du comité en novembre. En Allemagne, le plafond de responsabilité est fixé à 2.5 milliards d'euros et est garanti par un « Accord de solidarité » privé conclu entre les quatre sociétés mères propriétaires des 17 centrales nucléaires allemandes. En vertu de cet accord, les assureurs sont responsables d'une première tranche de responsabilité d'un montant de EUR 255.6 millions, tandis que les quatre sociétés mères garantissent le reste, soit EUR 2.24 milliards, via un accord de pool. Comme aux États-Unis, les sociétés ne sont pas tenues de faire l'avance de leur contribution et ne la versent qu'après l'accident. Les sociétés ayant versé leur contribution obtiennent un droit de recours contre l'exploitant de la centrale responsable d'un accident. Cependant, les demandes d'indemnisation des victimes sont prioritaires sur ces droits de recours⁹⁰. Cela étant, l'Allemagne n'est peut-être pas un modèle approprié pour le Canada car, en 2002, la coalition des socio-démocrates et des verts a modifié la loi atomique de 1959 pour abandonner progressivement l'énergie nucléaire. Le nouveau gouvernement n'est pas revenu sur cette décision⁹¹.

En vertu du projet de Loi C-5, le Conseil des ministres aurait le pouvoir d'augmenter le montant du plafond par voie réglementaire⁹². Pour une portion de la couverture, les exploitants pourraient substituer à l'assurance obligatoire une autre garantie financière jugée acceptable⁹³. Lors de l'audience du comité du 27 novembre 2007, l'industrie nucléaire a demandé à bénéficier d'une plus grande souplesse, afin d'accéder aux marchés financiers pour la totalité du montant de la couverture. Compte tenu de l'expérience de Three Mile Island, où il s'avéra que l'accident n'avait provoqué aucun rejet dans l'environnement, le projet de loi C-5 couvre désormais les dommages associés à la prise de mesures préventives recommandées par les autorités dans le cadre d'un plan d'urgence nucléaire à l'échelon provincial ou fédéral⁹⁴, qu'il y ait eu ou non des rejets dans l'environnement. Parmi les autres changements significatifs figurent la couverture des accidents de transport impliquant des matières radioactives⁹⁵, du préjudice psychologique⁹⁶, des pertes économiques⁹⁷, du manque à gagner

89. *Energy Policy Act of 2005*, Pub. L. 109-58, 119 Stat. 594 (2005) ; Titre VI, Sous-titre A, connu sous le nom de *Price-Anderson Amendments Act de 2005*, Pub. L. 109-58, sec. 601, 119 Stat. 594, 779 (2005), portant modification du *Price Anderson Act*, 42, U.S.C. 2210 (2000), Sous-chapitre XIII de l'*Atomic Energy Act de 1954*, 42 U.S.C. 2011 (2000).

90. Norbert Pelzer, « Le regroupement international des fonds des exploitants : un moyen d'augmenter le montant de la garantie financière disponible pour couvrir la responsabilité nucléaire? » (2007), OCDE *Bulletin de droit nucléaire* n° 79, pp. 46 à 48.

91. Christian Raetzke et Michael Micklinghoff, *Existing Nuclear Power Plants and New Safety Requirements – An International Survey* (Carl Heymanns Verlag, 2006), p. 12.

92. Projet de Loi C-5, art. 21(2).

93. Projet de Loi C-5, art. 24(2).

94. Projet de Loi C-5, art. 8(2).

95. Projet de Loi C-5, art. 8(1)(b).

96. Projet de Loi C-5, art. 14.

97. Projet de Loi C-5, art. 15.

et du préjudice matériel lié à la perte d'usage de biens⁹⁸, à l'exception des frais résultant de la non fourniture l'électricité de la centrale⁹⁹ et, enfin, la couverture des coûts raisonnables résultant des mesures prises pour réparer ou atténuer des dommages à l'environnement causés par un accident nucléaire, si les mesures en cause ont été ordonnées par une autorité agissant en vertu de la législation provinciale ou fédérale en matière de protection de l'environnement¹⁰⁰. Le délai de 10 ans¹⁰¹ prévu actuellement pour déposer une demande d'indemnisation pour dommage corporel serait également porté à 30 ans¹⁰² par le nouveau projet de loi. Comme la loi actuelle¹⁰³, la nouvelle loi permettrait au ministre de réassurer les risques qu'un assureur refuserait d'assumer¹⁰⁴.

Lors des audiences organisées le 4 décembre 2007 concernant le projet de Loi C-5¹⁰⁵, un porte-parole de Ressources Naturelles Canada a souligné le fait que, si le montant de la responsabilité était porté au-delà de CAD 650 millions, compte tenu de l'accord de réassurance, certains des risques seraient assumés par le gouvernement fédéral. Une motion déposée par le Nouveau Parti démocratique (NPD) pour modifier le projet de loi de façon à relever le montant de responsabilité dans le cas où l'exploitant ne peut prouver que l'accident nucléaire n'a pas été causé par sa négligence fut par conséquent jugée « irrecevable » par le président, au motif qu'elle pourrait « entraîner une hausse des dépenses devant faire l'objet d'une recommandation royale¹⁰⁶ ». Cette préoccupation n'est pas seulement de l'ordre de la conjecture. Le 2 octobre 2007, lors du Congrès Nuclear Inter Jura de l'Association Internationale du droit nucléaire à Bruxelles, des représentants des pools d'assurance nucléaire suisses et britanniques ont émis certaines réserves concernant l'entière assurabilité de la responsabilité relative aux préjudices environnementaux. Leurs réserves avaient trait à l'absence d'intérêt d'assurance identifiable, d'intérêt économique direct et quantifiable, à la difficulté de dater tel ou tel dommage et à la maigre expérience du secteur de l'assurance concernant d'autres expositions « illimitées » telles que l'asbestose¹⁰⁷. Un autre amendement proposé par le NPD et rejeté par le comité le 4 décembre prévoyait la mise en place d'un plafond de responsabilité de CAD 650 millions s'appliquant à chaque réacteur, plutôt qu'à l'ensemble d'une centrale. M. McCauley, porte-parole de Ressources Naturelles Canada (RNCAN), fit observer que, en cas d'accident, tous les radionucléides d'une centrale à réacteurs multiples se retrouveraient dans un seul bâtiment sous vide et que, pour cette raison, il y existerait un seul plafond de responsabilité pour cette centrale, considérée comme un seul établissement aux fins de la responsabilité, peu importe le nombre de ses réacteurs. Un deuxième porte-parole de RNCAN, Monsieur Henault, fit observer qu'aux États-Unis la première tranche de responsabilité, soit USD 300 millions, était fixée pour chaque centrale plutôt que pour chaque réacteur, même si l'accord de pool mentionné ci-dessus s'appliquait à chaque réacteur.

98. Projet de Loi C-5, art. 16(1).

99. Projet de Loi C-5, art. 16(2).

100. Projet de Loi C-5, art. 17.

101. *Loi sur la responsabilité nucléaire*, art. 13.

102. Projet de Loi C-5, art. 30(2)(a).

103. *Loi concernant la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire*, art. 16.

104. Projet de Loi C-5, art. 26(1), (2).

105. Projet de Loi C-5, réunion du comité, le 4 décembre 2007, procès-verbal, David McCauley pour Ressources Naturelles Canada.

106. *Ibid.*

107. Sebastiaan Reitsma et Mark Tetley, « Current Market Capabilities and Possible Future Insurance Arrangements » (non publié).

Au-delà de la couverture de CAD 650 millions, c'est l'État qui paye les indemnités sur un compte séparé, indépendant du Fonds du revenu consolidé, appelé compte de réassurance de la responsabilité nucléaire¹⁰⁸. Même en imaginant que le projet de loi reçoive la sanction royale début 2008, il sera nécessaire, pour que la loi entre en vigueur, d'adopter des règlements fixant le pourcentage du risque qui pourra être garanti par des garanties financières obtenues en dehors des compagnies d'assurance privées et précisant les catégories d'établissements nucléaires assurables¹⁰⁹.

Gestion à long terme du combustible nucléaire utilisé au Canada et stockage des déchets de faible activité produits par les usines d'enrichissement d'uranium aux États-Unis.

Après l'adoption et l'entrée en vigueur de la Loi de 2002 sur les déchets de combustible nucléaire¹¹⁰, les entreprises possédant du combustible utilisé lors de la production d'électricité dans un réacteur commercial ont été tenues de :

- constituer une société de gestion des déchets (Société de gestion des déchets nucléaires ou SGDN) possédant une personnalité juridique indépendante, avec pour mission de formuler des propositions de gestion à long terme du combustible nucléaire utilisé à l'intention du gouvernement du Canada et de mettre en œuvre celle éventuellement retenue par le gouvernement¹¹¹ ; et
- instituer un fonds en fiducie pour financer la gestion à long terme du combustible utilisé¹¹².

En outre, cette loi prescrit à la SGDN d'établir un comité consultatif dont les observations relatives aux rapports et études élaborés par la société de gestion des déchets seront rendues publiques.

Il a été demandé à la SGDN de soumettre au Ministre de Ressources Naturelles Canada, avant novembre 2005, des propositions concernant des approches de la gestion du combustible nucléaire utilisé et d'en recommander une. C'est ce qui a été fait, dans les délais impartis, avec la publication en novembre 2005 du rapport d'étude final intitulé *Choisir une voie pour l'avenir : L'avenir de la gestion du combustible nucléaire irradié au Canada*¹¹³. L'étude de la SGDN recommande la voie de la gestion adaptative progressive du combustible utilisé. Cette approche comporte les éléments suivants :

- objectif ultime de confiner et d'isoler le combustible utilisé à un endroit central dans une formation géologique appropriée ;
- processus décisionnel progressif et adaptatif ;
- entreposage facultatif à faible profondeur sur le site central avant la mise en place dans le dépôt ;

108. Projet de Loi C-5, art. 27(1), 58, 60 et 61.

109. Projet de Loi C-5, art. 66.

110. *Loi sur les déchets de combustible nucléaire*, L.C. 2002, chap. 23, Sanction royale le 13 juin 2002, proclamé en vigueur le 15 novembre 2002.

111. *Loi sur les déchets de combustible nucléaire*, art. 6.

112. *Loi sur les déchets de combustible nucléaire*, art. 9.

113. Société de gestion des déchets nucléaires, *Choisir une voie pour l'avenir : L'avenir de la gestion du combustible nucléaire irradié au Canada* (novembre 2005), consultable en ligne : www.nwmo.ca.

- surveillance en continu ;
- dispositions pour récupérer le combustible ; et
- engagement du public.

Le 14 juin 2007, Ressources Naturelles Canada a annoncé avoir accepté l'approche recommandée par la SGDN pour la gestion du combustible usé au Canada. « C'est une approche sécuritaire à long terme. La GAP [gestion adaptative progressive] garantira que le combustible nucléaire épuisé fait l'objet d'une surveillance et qu'il est possible de le récupérer », a affirmé le ministre de Ressources Naturelles, Gary Lunn¹¹⁴. La SGDN va désormais s'atteler à la planification et à la conception d'un processus de sélection des sites en collaboration avec le public.

Fin 2007, la Cour d'appel des États-Unis du neuvième circuit a confirmé la décision de la NRC d'octroyer un permis de construire, au Nouveau-Mexique, une usine privée d'enrichissement d'uranium pour alimenter des réacteurs nucléaires¹¹⁵. Les auteurs du recours invoquèrent notamment le fait que le demandeur de permis n'avait pas fourni d'estimation raisonnable des coûts du stockage des déchets radioactifs rejetés par l'installation. Afin de se prémunir contre toute dépense imprévue, il avait appliqué une marge pour imprévu qui majorait de 25 % l'estimation des coûts du stockage des déchets effectuée par le ministère de l'Énergie. La cour a jugé « probant »¹¹⁶ l'argument des auteurs du recours selon lequel les coûts prévus étaient sous-évalués car ils avaient été calculés pour un stockage de subsurface et non pour un stockage en profondeur, à plusieurs centaines ou plusieurs milliers de mètres sous terre. Néanmoins, la même cour a conclu : « Nous ne sommes pas habilités à nous immiscer dans les détails de la procédure d'octroi des permis de la NRC, ni à critiquer après-coup le fait qu'elle ait accepté des estimations de coûts raisonnables¹¹⁷ ». La reconnaissance de la compétence d'un organe de contrôle concernant des questions impliquant la recherche d'un équilibre entre la protection de l'environnement, ses coûts et d'autres intérêts n'est pas le propre des tribunaux américains. Au Canada également la question qui se pose lors d'un recours de ce type consiste à déterminer si le décideur était en possession des informations nécessaires pour pouvoir raisonnablement parvenir à une conclusion¹¹⁸.

114. Ressources Naturelles Canada, communiqué, 14 juin 2007, « L'avenir de l'énergie nucléaire au Canada : propre, sécuritaire, responsable », voir le site : www.nrcan-rncan.gc.ca/media/newcom/2007/200750-fra.php.

115. *Nuclear Information and Resource Service v Nuclear Regulatory Commission* (non publiée, 11 décembre 2007, U.S.C.A. [D.C. Circ.]).

116. *Supra*, p.14.

117. *Supra*.

118. *Inverhuron & District Ratepayers' Assn. v Canada (ministre de l'Environnement)* (2001), 39 C.E.L.R. (N.S.) 161, paras. 38-39 (C.F.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée [2002] 1 R.C.S. vii, et plus récemment, *Mc Lean Lake Residents' Assn. v Whitehorse (City)* (2007), 32 C.E.L.R. (3d) (Y.T.S.C.), para. 31.