

10 février 2022

DOCUMENT D'INFORMATION – NÉCESSITÉ DE SÉPARER LES RAPPORTS MINISTÉRIELS PAR LA COMMISSION CANADIENNE DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET ÉNERGIE ATOMIQUE DU CANADA LIMITÉE¹

RECOMMANDATION

L'organisme de réglementation de la sûreté nucléaire au Canada et la société d'État Énergie atomique du Canada limitée devraient rendre des comptes à des ministres distincts. Il suffirait, pour ce faire, de nommer des ministres responsables distincts pour chacune des lois applicables, à savoir la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* et la *Loi sur l'énergie nucléaire*. Aucune nouvelle loi n'est nécessaire.

Le présent document explique pourquoi il est nécessaire d'apporter un changement pour que l'organisme de réglementation de la sûreté nucléaire, la Commission canadienne de sûreté nucléaire, rende des comptes à un ministre différent de ceux dont relèvent les organismes et les ministères qui font la promotion du développement et de l'utilisation de l'énergie nucléaire (Énergie atomique du Canada limitée et Ressources naturelles Canada). Une mesure du genre serait conforme aux directives de l'Agence internationale de l'énergie atomique² et a été recommandée dans le cadre de divers examens et rapports canadiens fiables produits depuis des dizaines d'années. Les mécanismes législatifs permettant de nommer des ministres distincts sont déjà en place à la suite de modifications apportées en 1997 aux textes législatifs visés, mais aucune mesure n'a été prise depuis pour séparer ces relations et fonctions de reddition de comptes aux ministres. Faute de changement concernant la reddition de comptes ministérielle en matière d'énergie nucléaire, la confiance à l'égard du rôle de réglementation de la CCSN serait sérieusement fragilisée³, ce qui pourrait se traduire par un risque accru de dangers pour le public et l'environnement. Il est dans l'intérêt du gouvernement, du public et de l'industrie nucléaire que ce problème de longue date soit corrigé le plus rapidement possible. Aucune nouvelle loi n'est nécessaire.

CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Importance de séparer les rôles de responsabilité et de surveillance indépendante à l'égard des activités nucléaires

Les enquêtes menées sur de nombreux accidents nucléaires survenus dans le monde montrent que ces accidents ont été le résultat de l'absence de limites claires et d'une mauvaise répartition des responsabilités

¹ Extrait d'un chapitre d'ouvrage à paraître : McClenaghan, Theresa « **Regulating the Nuclear Power Industry – The Need for Independence of the Regulator** », dans Campbell, Bruce (dir.), *Corporate Rules, The Real World of Business Regulation in Canada*, Lorimer Press, 2022.

² Guide général de sûreté de l'AIEA, n° GSG-12, Organisation et dotation en effectifs d'un organisme de réglementation des installations nucléaires.

³ *Bâtir un terrain d'entente : une nouvelle vision pour l'évaluation des impacts au Canada* – Le rapport final du comité d'experts pour l'examen des processus d'évaluation environnementale, 2017, p. 49, https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/evaluation/examens-environnementaux/processus-evaluation-environnementale/batir-terrain-entente.html#_Toc060.

entre les exploitants de centrales nucléaires et les organismes de réglementation^{4,5,6}. L'incapacité à séparer, d'une part, la responsabilité parlementaire en matière de réglementation de la sécurité et, d'autre part, la promotion de l'énergie nucléaire *dans la législation* a été citée comme l'un des facteurs ayant contribué à l'accident de Fukushima.

Conflit dans la surveillance ministérielle

Le conflit inhérent entre la réglementation de la sûreté de l'énergie nucléaire et la promotion de la production et de l'utilisation de substances radioactives est incarné dans la relation hiérarchique entre la CCSN, le ministre des Ressources naturelles Canada et le Parlement du Canada : l'exigence explicite de promouvoir et d'utiliser l'énergie nucléaire revient au ministre des Ressources naturelles en vertu de la *Loi sur l'énergie nucléaire*⁷. Selon une approche différente, la protection de l'environnement contre les radionucléides serait supervisée par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC)^{8,9}.

En 1988, un comité parlementaire a demandé que le ministère responsable soit celui de l'Environnement¹⁰. Si le problème de l'indépendance de l'organisme de réglementation de la sûreté n'a pas encore été réglé, c'est parce que l'organisme de réglementation nucléaire canadien, la CCSN, rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du même ministre qu'EACL, c'est-à-dire par l'intermédiaire du ministre des Ressources naturelles. Cette situation est également contraire au Guide général de sûreté de l'AIEA, comme nous le verrons plus loin.

Ce conflit d'intérêts dans les objectifs (protection du public et de l'environnement d'une part, et promotion de l'industrie de l'autre) existait jusqu'à ce que la loi précédente soit abrogée et remplacée par la loi actuelle, la *Loi sur le contrôle de la sûreté nucléaire*, en 1997. À cette époque, l'ancienne Commission de contrôle de l'énergie atomique avait été renommée Commission canadienne de sûreté nucléaire – son nom actuel –, et le mandat de « promotion » et d'« utilisation » a été supprimé et confié à Énergie atomique Canada limitée et au ministre, conformément à la *Loi sur l'énergie nucléaire*. La loi antérieure avait également tenté de séparer les relations ministérielles de reddition de comptes, mais n'avait pas été adoptée^{11,12}. Lorsque la loi établissant la Commission canadienne de sûreté nucléaire à la place de l'ancienne Commission de contrôle de l'énergie atomique a finalement été adoptée en 1997, elle a été entièrement séparée de la loi qui porte sur les fonctions d'Énergie atomique du Canada limitée¹³. Chaque loi contient une disposition ou un mécanisme permettant au gouverneur en conseil de nommer le ministre responsable.

Malgré tous ces efforts, cependant, les gouvernements ont continué de nommer le même ministre, celui de Ressources naturelles Canada, comme ministre délégué en vertu de chaque loi. Par conséquent, à l'heure

⁴ Mosey, David, *Nuclear Reactor Accidents*, p. 104 et 106 (Butterworths 1990).

⁵ *The Economist*, « The Fukushima disaster was not the turning point many had hoped », <https://www.economist.com/asia/2021/03/06/the-fukushima-disaster-was-not-the-turning-point-many-had-hoped>.

⁶ *Nature*, « Nuclear energy, ten years after Fukushima », https://www.nature.com/articles/d41586-021-00580-4?utm_source=Nature+Briefing&utm_campaign=7de7a692f7-briefing-dy-20210305&utm_medium=email&utm_term=0_c9dfd39373-7de7a692f7-43796817.

⁷ *Loi sur l'énergie nucléaire*, L.R.C. 1985, ch. A-16.

⁸ Environnement Canada, *Rejets de radionucléides des installations nucléaires : effets sur les espèces autres que l'être humain*, <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/registre-environnemental-loi-canadienne-protection/listes-substances/toxiques/repondant-criteres-annexe-1/rejets-radionucleides-installations-nucleaires-effets.html>.

⁹ Protocole d'entente entre Environnement Canada et la CCSN, <https://nuclearsafety.gc.ca/fra/acts-and-regulations/memorandums-of-understanding/mou-environnement-canada.cfm>.

¹⁰ Comité permanent de l'environnement et des forêts, *Les déchets hautement radioactifs au Canada : La onzième heure a sonné*, 1987 (Chambre des communes, Canada), p. 21.

¹¹ Sims à 208.

¹² Projet de loi C-14, *Loi sur le contrôle et l'administration nucléaires*, 3^e session, 30^e législature, 1977, disponible à : https://parl.canadiana.ca/view/oop.HOC_30_3_C2_C14/1590?r=0&s=1.

¹³ EACL est mandatée par la *Loi sur l'énergie nucléaire*, L.R.C. 1985 C. A-16, qui a été considérablement révisée en 1997 (la même année que la LSRN a été révisée en remplacement de l'ancienne *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* et s'apparente à la partie II du projet de loi C-14 en 1977; cette loi prévoit le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire, y compris la recherche et les brevets; confère le pouvoir d'exproprier des substances nucléaires; prévoit qu'un ministre soit désigné par le gouverneur en conseil et prévoit des crédits fédéraux pour atteindre ses objectifs.

actuelle, la CCSN et EACL rendent des comptes au Parlement par l'intermédiaire du même ministre. Cette situation est problématique : imaginons qu'un rapport de l'organisme de réglementation indique que l'un de ses titulaires de permis, EACL ou les sous-traitants d'EACL ne se conforme pas aux exigences réglementaires, ou que les directives gouvernementales sur la sûreté et la promotion du nucléaire sont contradictoires. De même, le ministre et le Cabinet ont le pouvoir respectif d'émettre des directives stratégiques à la CCSN et à EACL. Les directives politiques pourraient être contradictoires¹⁴. En théorie, les mandats et les visions d'EACL comme créateur de nouvelles technologies nucléaires, et ceux de la CCSN comme organisme de réglementation de la sûreté, n'ont pas besoin de s'harmoniser parfaitement. Les deux organismes ont des priorités et des objectifs différents. EACL affirme que sa vision consiste à « propulser les opportunités nucléaires pour le Canada¹⁵ ». De plus, EACL indique que son rôle consiste à faire avancer le Plan de travail fédéral en science et technologie nucléaires dans quinze ministères fédéraux¹⁶. Le fait que la CCSN et EACL relèvent encore du même ministre contrevient à la Convention sur la sûreté nucléaire, à laquelle le Canada est partie :

« Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées pour assurer une séparation effective des fonctions de l'organisme de réglementation et de celles de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire¹⁷.

D'autres organismes ont recommandé par le passé que les fonctions de surveillance ministérielle et celles de réglementation nucléaire et de développement et de promotion nucléaires soient séparées entre différents ministères fédéraux. Le Comité permanent de l'environnement et des forêts a recommandé, en 1988, que l'organisme de réglementation relève d'Environnement Canada plutôt que du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources¹⁸. De même, le Comité consultatif sur la sûreté nucléaire a répondu à une recommandation de l'examen de la sûreté nucléaire de l'Ontario, convenant que la CCEA telle qu'elle était alors et EACL devraient rendre des comptes au Parlement par l'intermédiaire de différents ministres¹⁹.

Dans une réponse récente à une pétition déposée par l'entremise du commissaire à l'environnement et au développement durable, qui a été rédigée en collaboration avec les ministres de l'Environnement et du Changement climatique, des Affaires étrangères, de la Justice, des Finances et le président du Conseil du Trésor, Seamus O'Regan, alors ministre des Ressources naturelles, a confirmé que le gouverneur en conseil « a le pouvoir de désigner un autre ministre pour l'application de la *Loi sur la réglementation de la sûreté nucléaire* ». Le résultat serait de changer le ministre responsable devant le Parlement de la CCSN et par l'intermédiaire duquel les rapports annuels de la CCSN sont déposés au Parlement. Un changement correspondant, a noté M. O'Regan, devrait être apporté en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Sa réponse indiquait que « comme pour toute décision concernant l'appareil gouvernemental ou le mandat des ministres, la décision de modifier la relation de reddition de comptes d'une entité gouvernementale serait prise par le premier ministre du Canada conformément au guide *Pour un gouvernement ouvert et responsable*, produit par le Bureau du Conseil privé à l'intention des ministres²⁰.

CONCLUSION

¹⁴ *Loi sur la responsabilité financière* art. 89(1); *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, art. 19(1).

¹⁵ Énergie atomique du Canada limitée, « À propos d'EACL » <https://www.aecl.ca/fr/a-propos-deacl/>.

¹⁶ Feuille de route des PRM 2018.

¹⁷ Convention sur la sûreté nucléaire, article 8(2), adoptée le 17 juin 1994, en vigueur le 24 octobre 1996, https://www.iaea.org/sites/default/files/infocirc449_fr.pdf.

¹⁸ Comité permanent de l'environnement et des forêts, *supra*.

¹⁹ Comité consultatif sur la sûreté nucléaire, Recommandations et observations relatives au Rapport sur la sûreté des centrales nucléaires de l'Ontario, décembre 1988, paragraphe 5.3.6 (ACNS-15).

²⁰ Lettre du ministre des Ressources naturelles S. O'Regan à Theresa McClenaghan et Ole Hendrickson, 9 octobre 2020, et réponse ci-jointe à la pétition 443. La réponse indique également que la CCSN dispose d'une « autonomie importante » dans son processus d'établissement du budget, y compris l'« administration des recettes disponibles » à l'égard des 70 % de ses dépenses approuvées qui sont financées par le recouvrement des coûts auprès des demandeurs, des titulaires de permis et d'autres promoteurs de projets spéciaux. Dans sa réponse, le ministre a déclaré que la CCSN n'est pas responsable devant son ministère, mais relève simplement du Parlement par l'intermédiaire du ministre de RNCAN. Dans sa réponse, le ministre a également indiqué que le guide du Bureau du Conseil privé est affiché en ligne à l'adresse <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/notes-dinformation/2015/11/27/gouvernement-ouvert-et-responsable>.

Il n'y a toujours pas de séparation adéquate entre les responsabilités de la CCSN comme organisme de réglementation et celles d'EACL et de Ressources naturelles Canada comme créateurs et promoteurs de technologies nucléaires; ces organismes rendent tous des comptes au même ministre (ou relèvent de lui).

Il serait relativement facile de corriger ce problème : le gouverneur en conseil pourrait nommer un ministre responsable de la CCNN – l'organisme de réglementation – en vertu de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, et un autre responsable d'EACL – y compris les actifs, les passifs et les relations contractuelles visant à développer des technologies nucléaires – en vertu de la *Loi sur l'énergie nucléaire*. La structure législative nécessaire est déjà en place.