

Compte rendu des délibérations, y compris les motifs de décision

relativement à

Demandeur Ontario Power Generation Inc.

Objet Renvoi de l'évaluation environnementale du projet d'Ontario Power Generation Inc. visant la construction et l'exploitation de nouveaux réacteurs nucléaires sur le site de la centrale nucléaire Darlington

Date de l'audience 5 décembre 2007

COMPTE RENDU DES DÉLIBÉRATIONS

Demandeur : Ontario Power Generation Inc.

Adresse : 700, avenue University, Toronto (Ontario) M5G 1X6

Objet : Renvoi de l'évaluation environnementale du projet d'Ontario Power Generation Inc. visant la construction et l'exploitation de nouveaux réacteurs nucléaires sur le site de la centrale nucléaire Darlington

Demande reçue le : 20 septembre 2006

Description du projet reçue le : 17 avril 2007

Date de la réunion : 5 décembre 2007

Lieu : Administration centrale de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), 280, rue Slater, 14^e étage, Ottawa (Ontario)

Commissaires : L.J. Keen, présidente A. Harvey
C.R. Barnes M.J. McDill
A. Graham

Secrétaire : M.A. Leblanc
Rédactrice du compte rendu : P. Bourassa

Date de publication de la décision : 7 janvier 2008

Table des matières

Introduction	1
Décision	3
Questions à l'étude et conclusions de la Commission	3
Application de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>	3
<i>Type d'évaluation environnementale</i>	4
<i>Coordination fédérale et provinciale</i>	4
Description du projet	5
Renvoi au ministre fédéral de l'Environnement	5
<i>Préoccupations du public</i>	5
Conclusion	7

Introduction

1. La Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN¹) a reçu d'Ontario Power Generation Inc. (OPG) une demande visant l'obtention d'un permis pour préparer l'emplacement en vue de la construction éventuelle de nouveaux réacteurs nucléaires sur le site de la centrale nucléaire Darlington, située dans la municipalité de Clarington (Ontario).
2. Le projet d'OPG comprend la préparation de l'emplacement ainsi que la construction et l'exploitation d'au plus quatre réacteurs nucléaires pouvant produire jusqu'à 4 800 MW de la charge de base d'électricité, ainsi que la construction et l'exploitation des installations de gestion des déchets appropriées. OPG étudie diverses technologies d'origine canadienne et étrangère pour le projet, parmi lesquelles les réacteurs à eau lourde sous pression, les réacteurs à eau sous pression, les réacteurs à eau bouillante et les réacteurs hybrides à eau lourde et à eau ordinaire sous pression.
3. Avant de pouvoir étudier la demande d'OPG pour l'obtention des permis nécessaires (préparation de l'emplacement, construction et exploitation) aux termes de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*², la Commission doit examiner les résultats d'une évaluation environnementale. Dans ce cadre de cet examen, elle devra décider si le projet est susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement, et déterminer le plan d'action à suivre aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*³ (*LCEE*).
4. La Commission est une autorité responsable⁴ aux termes de la *LCEE* pour ce dossier. Comme le projet d'OPG figure sur la liste du *Règlement sur la liste d'étude approfondie*⁵ pris en vertu de la *LCEE*, la Commission doit soumettre au ministre fédéral de l'Environnement (ci-après « le ministre ») un rapport de suivi sur le mode d'évaluation environnementale qui comprend une recommandation sur le suivi proposé pour l'évaluation environnementale : poursuivre l'évaluation environnementale sous forme d'étude approfondie ou renvoyer l'évaluation environnementale à une commission d'examen ou à un médiateur. De plus, si la Commission estime, à tout moment, que le projet pourrait avoir des effets négatifs importants sur l'environnement, ou que les préoccupations du public justifient le renvoi à une commission d'examen, la Commission peut renvoyer le projet au ministre qui le confiera à une commission d'examen ou à un médiateur.

¹ On désigne la Commission canadienne de sûreté nucléaire comme la « CCSN » lorsqu'on renvoie à l'organisation et à son personnel en général, et comme « la Commission » lorsqu'on renvoie à la composante tribunal.

² L.C. 1997, ch. 9

³ L.C. 1992, ch.37

⁴ L'autorité responsable d'une évaluation environnementale est établie aux termes du paragraphe 11(1) de la *LCEE*.

⁵ DORS/94-638

Point étudié

5. La Commission devait choisir entre les deux modes d'évaluation à cette étape précoce de l'évaluation environnementale, comme on le décrit dans les paragraphes 6 et 7 qui suivent.
6. Conformément à l'article 21 de la *LCEE*, la Commission doit procéder à une consultation publique et présenter un rapport au ministre sur la portée du projet, les éléments à étudier dans le cadre de cette évaluation ainsi que leur portée, les préoccupations du public relativement au projet, les possibilités que le projet ait des effets négatifs sur l'environnement, ainsi que la capacité de l'étude approfondie à permettre l'examen des questions soulevées par le projet. La Commission doit également recommander au ministre de poursuivre l'évaluation environnementale soit sous forme d'étude approfondie, soit de renvoyer le projet à un médiateur ou à une commission d'examen.
7. Conformément à l'article 25 de la *LCEE*, la Commission peut demander au ministre de renvoyer le projet à un médiateur ou à une commission d'examen, à tout moment, si elle estime que : a) compte tenu des mesures d'atténuation que l'autorité responsable juge indiquées, le projet est susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement, ou b) les préoccupations du public justifient le renvoi du projet à un médiateur ou à une commission d'examen.

Procédure

8. Conformément au *Règlement administratif de la Commission canadienne de sûreté nucléaire*, la présidente de la Commission a convoqué une réunion de la Commission pour étudier la question. La Commission a examiné le mode d'évaluation environnementale en se basant sur sa vaste expérience des grands projets nucléaires et en vue de mettre en place un processus efficace et efficient.
9. Pour rendre sa décision, la Commission a étudié la description du projet d'OPG (CMD 07-M45), les opinions déjà exprimées par les groupes de défense de l'intérêt public et les reportages des médias sur les grands projets nucléaires; elle s'est également appuyée sur sa vaste expérience en la matière. Elle note qu'OPG a demandé que le projet soit directement et immédiatement remis au ministre afin que ce dernier le soumette à une commission d'examen.

Décision

10. D'après son examen de la question, tel que décrit plus en détail dans les sections suivantes de ce compte rendu, voici ce que décide la Commission :

La Commission demande au ministre fédéral de l'Environnement de renvoyer le projet d'Ontario Power Generation Inc. à une commission d'examen, conformément à l'alinéa 25b) de la *LCEE*.

11. Au moment de rendre cette décision, la Commission observe que, si le ministre accepte le renvoi du projet à une commission d'examen, elle sera prête à discuter des diverses possibilités pour favoriser le bon déroulement de l'évaluation environnementale, y compris la possibilité que, sur consentement du ministre, la Commission mène l'évaluation environnementale conformément à l'article 43 de la *LCEE* (substitution) ou encore qu'elle dirige une commission d'examen conjointe aux termes de l'article 40 de la *LCEE*.

Questions à l'étude et conclusions de la Commission

Application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

12. La *LCEE* exige une évaluation environnementale dès qu'il y a un « déclencheur » (c'est-à-dire une mesure prévue par une autorité fédérale) et un « projet ». La proposition consiste à préparer l'emplacement, à construire et à exploiter une centrale nucléaire, ainsi qu'à construire et à exploiter une installation de gestion des déchets. Il s'agit d'un ouvrage et donc d'un « projet » aux termes de la *LCEE*.
13. Également au sens de la *LCEE*, la CCSN est une autorité fédérale. Selon l'alinéa 5(1)d) de la *LCEE*, une évaluation environnementale doit être menée avant qu'une autorité fédérale n'exerce un pouvoir de réglementation ou une fonction prescrite dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*⁶ pris en vertu de la *LCEE*. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 24(2) de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires (LSRN)*, la CCSN délivre des permis pour les activités incluses dans la proposition d'OPG qui est visée par le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*. Il y a donc un « déclencheur » d'une évaluation environnementale.
14. De plus, le projet n'appartient pas à l'une des catégories énumérées dans le *Règlement sur la liste d'exclusion*⁷ pris en vertu de la *LCEE*.

⁶ DORS/94-636

⁷ DORS/94-639

15. Par conséquent, la Commission conclut que le projet de préparation de l'emplacement, de construction et d'exploitation d'une centrale nucléaire doit faire l'objet d'une évaluation environnementale aux termes de la *LCEE*.

Type d'évaluation environnementale

16. La proposition concerne une nouvelle installation nucléaire de catégorie 1A. Il s'agit d'un réacteur à fission nucléaire qui possède une capacité de production supérieure à 25 MW. Par conséquent, le projet d'OPG est visé par le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* de la *LCEE*. Donc, la CCSN doit veiller à ce que le projet fasse l'objet d'une étude approfondie.

Coordination fédérale et provinciale

17. La CCSN est une autorité responsable nommée pour cette étude approfondie, conformément à la *LCEE*. Aussi, l'Office des transports du Canada, Pêches et Océans Canada et Transports Canada sont probablement des autorités responsables, dans la mesure où ils peuvent devoir agir pour permettre la réalisation du projet. La CCSN sera l'autorité responsable qui assurera la coordination.
18. En application du *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences en matière d'évaluation environnementale*⁸ pris en vertu de la *LCEE*, Parcs Canada, Santé Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada sont les autorités fédérales qui fourniront des conseils d'expert pendant l'évaluation environnementale.
19. La province de l'Ontario a informé la CCSN qu'elle n'a pas le mandat d'assujettir les installations nucléaires à ses exigences d'évaluation environnementale aux termes de la *Loi sur les évaluations environnementales*⁹ de l'Ontario, et qu'elle ne prévoit pas la possibilité de déclenchement de la clause 7(1) de l'Entente de collaboration Canada-Ontario en matière d'évaluation environnementale. Toutefois, elle a demandé d'être tenue informée du déroulement de l'évaluation environnementale.
20. La Commission conclut qu'une évaluation environnementale conjointe avec la province de l'Ontario n'est pas requise dans le cas présent, mais que le personnel de la CCSN tiendra la province de l'Ontario informée de l'évolution du processus.

⁸ DORS/97-181

⁹ L.R.O. 1990, ch. E.18

Description du projet

21. La Commission a étudié la description du projet présenté par OPG. Elle a également examiné l'interaction du projet avec les installations nucléaires existantes et potentielles sur le site.
22. Dans sa description de projet, OPG indique qu'elle n'a pas encore choisi le type de réacteur à construire, mais qu'elle utilisera une approche multi-technologies et prendra en compte quatre différents types de réacteurs aux fins de l'évaluation environnementale. Il s'agit du réacteur à eau lourde sous pression, du réacteur à eau sous pression, du réacteur à eau bouillante et du réacteur hybride à eau lourde et à eau ordinaire sous pression.
23. La Commission a observé qu'aucun projet semblable, c'est-à-dire la préparation de l'emplacement, la construction et l'exploitation d'une nouvelle centrale, n'a été exécuté au Canada au cours des dernières décennies. La plus récente centrale nucléaire à avoir rejoint le parc nucléaire canadien est la centrale Darlington, dont les réacteurs ont été mis en service au début des années 1990.
24. La Commission a observé qu'OPG prévoit utiliser une approche multi-technologies et qu'elle envisage quatre différents types de réacteurs. À cet égard, elle a également tenu compte des incertitudes potentielles qui sont associées au projet.
25. D'après les considérations qui précèdent, la Commission conclut que le projet d'OPG est un projet nucléaire complexe et d'envergure, qui comporte des incertitudes potentielles.

Renvoi au ministre fédéral de l'Environnement

26. Dans son examen du plan d'action pour l'évaluation environnementale, la Commission a tenu compte de la capacité de l'étude approfondie à régler les questions relatives au projet et aux préoccupations du public à l'égard des grands projets nucléaires. Ces considérations sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

Préoccupations du public

27. La Commission souligne que la consultation est un aspect important des évaluations environnementales. Pour rendre sa décision quant à la réalisation d'une évaluation environnementale aux termes de l'article 21 de la *LCEE*, la Commission a tenu compte des diverses activités de communication et de consultation publique menées par OPG en ce qui a trait au projet, ainsi que des opinions et préoccupations exprimées par les peuples autochtones et les parties intéressées, notamment les autorités fédérales, les administrations provinciales, régionales et municipales et les membres du public.

28. La Commission a tenu compte de la déclaration d'OPG¹⁰ indiquant que le projet a suscité plus d'intérêt de la part du public que tout autre projet récent, notamment le projet de remise à neuf de la centrale nucléaire Pickering-B, ainsi que la construction ou l'agrandissement de ses installations de gestion des déchets. Le niveau d'intérêt du public justifie, selon elle, un renvoi rapide au ministre pour que le projet soit étudié par une commission d'examen.
29. La Commission a aussi considéré le fait que les groupes de défense de l'intérêt public ont demandé, par le passé, que d'autres projets nucléaires soient étudiés par des commissions d'examen, en fonction de leur degré de préoccupation à l'égard de ces projets. Compte tenu de sa vaste expérience des grands projets nucléaires, de la complexité et des incertitudes potentielles associées au projet d'OPG concernant l'utilisation d'une nouvelle technologie, la Commission prévoit que les groupes de défense de l'intérêt public pourraient avoir des préoccupations importantes à l'égard d'un projet visant la construction et l'exploitation d'une nouvelle centrale nucléaire au Canada.
30. La Commission a aussi tenu compte des préoccupations du public soulevées pendant les consultations sur les sources potentielles d'approvisionnement en électricité de la province de l'Ontario pour répondre aux besoins existants et prévus en ce qui a trait à la charge de base d'électricité. Le plan de réseau d'électricité intégré de l'Ontario proposé par l'Office de l'électricité de l'Ontario inclut une capacité nucléaire découlant de la remise en état d'une centrale et de la construction d'une nouvelle centrale. Au cours des consultations de l'Office de l'électricité de l'Ontario qui ont eu lieu sur le plan de réseau d'électricité intégré, le public a exprimé diverses préoccupations, notamment en ce qui a trait aux questions de gestion des déchets radioactifs, la possibilité d'événements à fort impact et faible probabilité, ainsi que les émissions radioactives et conventionnelles pendant le cycle de vie.
31. Comme le site proposé se trouve près du lac Ontario et que des intervenants ont exprimé des préoccupations à ce sujet lors d'autres audiences, la Commission prévoit que d'autres groupes, dont l'intérêt s'étend au-delà de la zone régionale du site proposé, manifesteront des préoccupations.
32. La Commission estime qu'elle possède suffisamment d'information découlant des consultations, actuelles et passées, sur d'autres grands projets nucléaires, auprès des parties intéressées, des Premières nations et du grand public, pour déterminer adéquatement, à cette étape, le plan d'action pour l'évaluation environnementale.
33. La Commission conclut que l'examen du projet par une commission est justifié. Elle demandera donc que le ministre renvoie le projet à une commission d'examen, conformément à l'article 25 de la *LCEE*.

¹⁰ Lettre de D.P. McNeil (OPG) à P. Webster (CCSN) du 18 mai 2007, E-docs 3049460.

Conclusion

34. Conformément à l'alinéa 25b) de la *LCEE*, la Commission juge que les préoccupations du public, ainsi que les questions liées au projet, justifient le renvoi du projet au ministre afin que ce dernier le confie à une commission d'examen.
35. La Commission estime également que le fait de demander directement au ministre qu'il renvoie le projet à une commission d'examen à cette étape constitue une application efficace et efficiente du processus aux termes de la *LCEE*.
36. Par conséquent, la Commission demande que le ministre fédéral de l'Environnement renvoie le projet à une commission fédérale d'examen environnemental.
37. À l'appui du bon déroulement de l'examen, la Commission recommande que le ministre envisage de lui confier l'exécution de l'évaluation environnementale conformément à l'article 43 de la *LCEE* (substitution). Cette recommandation est basée sur la vaste expérience qu'elle possède des projets nucléaires au Canada, sa capacité à mener les évaluations environnementales, son réseau international et son statut à titre de tribunal administratif quasi judiciaire indépendant et de cour d'archives aux termes de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*. Une substitution répondrait également aux initiatives actuelles d'amélioration et de rationalisation de la réglementation, menant à un examen plus efficace et efficient de ce grand projet.
38. Si le ministre décide de ne pas approuver une substitution aux termes de l'article 43 de la *LCEE*, la Commission recommande alors qu'il envisage la possibilité de lui confier la direction d'une commission d'examen conjointe aux termes de l'article 40 de la *LCEE*.

Linda J. Keen
Présidente
Commission canadienne de sûreté nucléaire

Date de publication de la décision : 7 janvier 2008