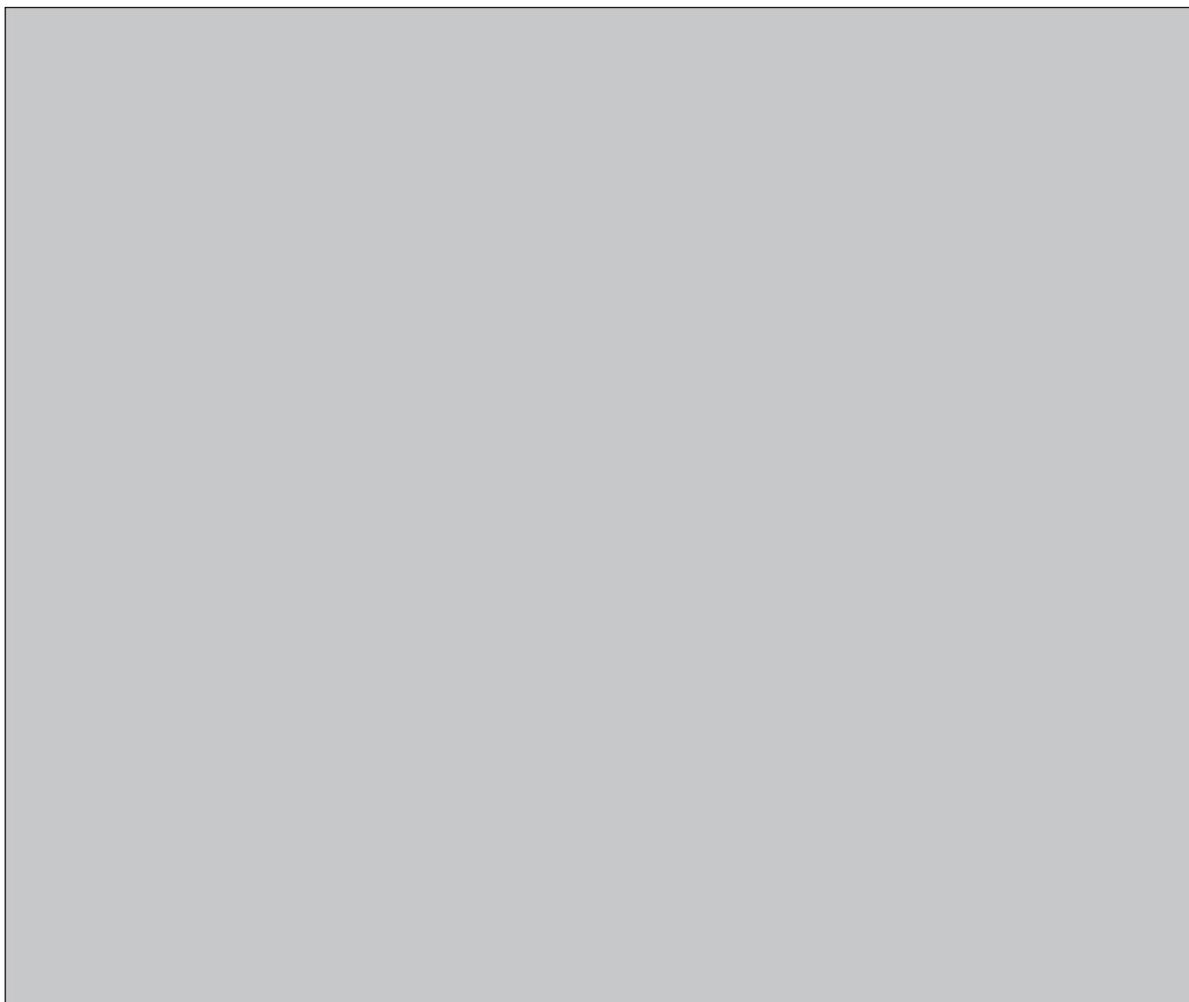


DOCUMENTATION POUR LA SGDN 7. INSTITUTIONS ET RÉGLEMENTATION

7-3 DOCUMENTATION SUR L'ÉTAT ACTUEL DES DISPOSITIONS LÉGALES ET ADMINISTRATIVES RELIÉES À LA GESTION DES DÉCHETS FORTEMENT RADIOACTIFS AU CANADA

RÉSUMÉ

**Mark Madras & Stacey Ferrara
Gowling LaFleur Henderson LLP**



RÉSUMÉ

Documentation sur l'état actuel des dispositions légales et administratives reliées à la gestion des déchets fortement radioactifs au Canada

Le secteur recherches de l'industrie de l'énergie nucléaire au Canada fut d'abord sous l'égide du Conseil national de recherches du Canada. La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) fut instituée en 1946. Ce tribunal administratif fédéral avait la responsabilité de contrôler et superviser le développement, la mise en place et l'utilisation de l'énergie atomique au Canada. La CCEA avait aussi autorité sur la recherche et le développement de l'énergie atomique au Canada. Peu de temps après la création de la CCEA, l'Énergie atomique du Canada limitée fut fondée comme compagnie de la couronne afin de développer l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Cette responsabilité fut retirée du mandat de la CCEA, et l'activité de cette dernière fut recentrée sur la réglementation des aspects santé et sécurité des employés et la définition des dispositions des permis pour les installations nucléaires.

Le ministre des Ressources naturelles publia en 1996 la *Politique cadre en matière de déchets radioactifs*, document qui étudiait toutes les catégories de déchets radioactifs et les définissait. Les principes canadiens pour la gestion des déchets radioactifs, tels que définis dans cet énoncé de politique de 1996, furent réitérés et développés dans le document *Réponse du gouvernement du Canada aux recommandations de la Commission d'évaluation environnementale des concepts de gestion et de stockage des déchets de combustible nucléaire* publié en 1998. Depuis, le contenu de cette réponse a été mis en oeuvre par la *Loi sur les déchets de combustible nucléaire* et par la Société de gestion des déchets nucléaires.

Les risques reliés aux substances nucléaires, y compris la sécurité nationale et la santé et la sécurité des personnes et de l'environnement, sont maintenant réglementés par la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN). La CCSN a aussi la responsabilité de diffuser de l'information dans le public concernant ses propres activités et les effets des activités reliées à l'énergie nucléaire sur l'environnement et sur la santé et la sécurité des personnes.

Juridiction constitutionnelle sur les déchets fortement radioactifs au Canada

Une décision récente de la Cour suprême du Canada a établi que le gouvernement fédéral possède l'autorité législative sur le développement et le contrôle de l'énergie nucléaire au Canada, en se basant sur l'énoncé constitutionnellement valide qui était déjà inclus dans la *Loi sur le contrôle de l'énergie nucléaire*. Des énoncés similaires sont maintenant inclus dans la *Loi sur l'énergie nucléaire* et la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire*. Ces énoncés sont à l'effet que les travaux et entreprises reliés à la production, l'utilisation et l'application de l'énergie nucléaire, les recherches et enquêtes concernant l'énergie nucléaire et la production, le raffinage et le traitement des substances nucléaires servent au bien général du Canada et tombent donc sous juridiction fédérale.

La lettre de ces énoncés peut paraître non-exhaustive. En conséquence, certains aspects de la gestion des déchets nucléaires peuvent aussi être réglementés par les gouvernements provinciaux et des territoires. Le fait d'étendre la juridiction aux gouvernements provinciaux et des territoires crée aussi la possibilité d'une implication des gouvernements municipaux, car des aspects sous juridiction provinciale qui sont d'intérêt local sont souvent confiés aux municipalités. En fait, la Cour suprême du Canada a récemment déclaré que les règlements municipaux peuvent traiter de questions qui font l'objet de lois adoptées par un niveau de gouvernement supérieur, du moment qu'il n'y a pas conflit entre les dispositions prises par les différents niveaux de gouvernement.

Le droit constitutionnel du gouvernement fédéral de légiférer dans les domaines résiduels non énumérés dans la *Loi constitutionnelle de 1867* peut aussi servir à appuyer la conclusion que les lois traitant de la gestion des déchets fortement radioactifs sont de juridiction fédérale.

Lois fédérales

La *Loi sur les déchets nucléaires* et la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire* concernent, entre autres, la gestion des déchets fortement radioactifs. La *Loi sur les déchets de combustible nucléaire* définit la cadre sur lequel reposera une décision canadienne à venir sur la gestion à long terme des déchets de combustible nucléaire basée sur une démarche exhaustive, intégrée et économiquement saine. Cette loi prévoit la mise sur pied de la SGDN et décrit les responsabilités de cet organisme: de présenter au gouvernement du Canada des voies possibles et des recommandations réalistes pour la gestion des déchets de combustible nucléaire; et de mettre en oeuvre la voie retenue.

La *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire* interdit certaines activités reliées à la gestion des substances nucléaires. Cette loi confère aussi à la CCSN l'autorité pour émettre des permis de possession, transfert, importation, exportation, utilisation, et abandon de substances nucléaires. La CCSN peut aussi émettre les permis requis pour l'extraction minière, la production, le raffinage, la conversion, l'enrichissement, le traitement, le recyclage, l'emballage, le transport et la gestion de substances nucléaires et le déclassement des installations. Les détenteurs de permis sont tenus de se conformer aux modalités et conditions de chaque permis telles qu'établies par la CCSN. Toutes les étapes reliées à l'évacuation des substances nucléaires, y compris l'entreposage à court et à long terme, l'évacuation et le transport, requièrent un permis de la CCSN. Les règlements adoptés sous l'égide de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire* prescrivent des exigences pour la santé et la sécurité au travail, des obligations relatives au transfert de substances radioactives et des mesures de sécurité à prendre pour le traitement, l'utilisation et l'entreposage de toutes les catégories de substances nucléaires. Les informations présentées en support à une demande de permis incluent les mesures qui seront prises pour la manutention, l'entreposage, le chargement et le transport de substances nucléaires, alors que pour certaines activités le détenteur de permis est tenu de conserver les informations prescrites.

Les lois canadiennes d'application générale qui concernent les aspects de la gestion des déchets fortement radioactifs comprennent la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi de 1992 sur le transport des matières dangereuses*. Une évaluation environnementale est requise

avant l'émission d'un permis par la CCSN autorisant des activités reliées aux substances nucléaires. Comme tous les aspects d'un projet de gestion des déchets nucléaires, y compris le stockage à court et à long terme ainsi que l'évacuation et le transfert, doivent être autorisés par l'émission d'un permis de la CCSN, chacun de ces aspects doit aussi être considéré dans l'évaluation environnementale du projet. Certains projets, tels que définis dans les *Comprehensive Studies List Regulations (Règlements sur les listes d'études exhaustives)*, doivent faire l'objet d'une étude exhaustive. L'évaluation environnementale doit être réalisée "aussi tôt que possible durant les étapes de planification et avant que des décisions irrévocables ne soient prises".

Alors que la *Loi de 1992 sur le transport des matières dangereuses* inclut les substances radioactives dans sa liste de matières dangereuses, les *Règlements sur le transport de matières dangereuses* exemptent les substances radioactives du domaine d'application de ces règlements si elles satisfont aux exigences des *Règlements sur l'emballage et le transport des substances nucléaires*.

Politiques fédérales et lignes directrices

Les documents de réglementation émis soit par la CCSN ou par son prédécesseur la CCEA, ajoutent aux lois canadiennes. Bien que ces documents n'aient pas un caractère légal, leur but est de fournir des directives, de l'aide et de l'information concernant les exigences légales et réglementaires. Un énoncé de politique de la CCSN, *La protection de l'environnement*, est traité de même qu'une norme de la CCSN, *Rapports à soumettre par les exploitants de centrales nucléaires*. Les guides d'application émis par la CCSN qui sont également traités incluent: (a) *Les Plans de déclassement des activités autorisées*, (b) *Les Garanties financières pour le déclassement des activités autorisées*, (c) *Les Programmes de sécurité pour les matières nucléaires de catégorie I ou II, ou pour certaines installations nucléaires*, (d) *Les Plans de sécurité pour le transport des matières nucléaires de catégorie I, II ou III*. Les projets de guides d'application pertinents sont aussi traités, incluant *Gestion des déchets radioactifs* et *Accès du public à l'information détenue par la CCSN*, lesquels ont tous deux été émis aux fins de consultation publique. Deux Déclarations de principe réglementaires importantes émises par la CCEA sont aussi traités: *Évacuation en profondeur des déchets de combustible nucléaire: historique et exigences réglementaires concernant le stade de l'évaluation de concept* et *Objectif, exigences et Lignes directrices réglementaires pour l'évacuation à long terme des déchets radioactifs*.

Lois provinciales et des territoires

Un certain nombre de provinces et de territoires ont des lois et règlements traitant des substances nucléaires.

Le Manitoba a adopté une loi qui traite spécifiquement et exclusivement des déchets fortement radioactifs. La *Loi sur les déchets radioactifs de haute activité* interdit le stockage de déchets fortement radioactifs qui ont été produits à l'intérieur du Manitoba. Il est aussi expressément

interdit d'y établir dans la province des installations pour l'évacuation des déchets fortement radioactifs, quel que soit le lieu d'origine de ces déchets.

Presque tous les provinces et territoires, y compris l'Alberta, la Colombie-Britannique, Terre-Neuve et Labrador, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec, incluent les substances nucléaires dans le champ d'application de leurs lois et règlements traitant du transport de matières dangereuses. Deux exceptions importantes sont la Nouvelle-Écosse et l'Ontario qui n'incluent pas les substances radioactives qui sont comprises dans la catégorie 7 de la liste fédérale de matières dangereuses dans le champ d'application de leurs lois et règlements provinciaux. La Saskatchewan a adopté aussi en pratique la liste fédérale des matières dangereuses, bien que les lois et règlements y demeurent ambigus concernant l'adoption de la liste fédérale des matières dangereuses comprise dans la *Loi de 1992 sur le transport de matières dangereuses*. Les autorités législatives qui traitent de substances nucléaires adoptent aussi différents aspects des *Règlements sur le transport de matières dangereuses* du fédéral qui établissent des exigences d'identification et de documentation.

Certaines autorités provinciales incluent aussi les déchets radioactifs dans le domaine d'application des lois traitant de la gestion des déchets. Par exemple, le *Special Waste Management Regulation (Règlement sur la gestion des déchets spéciaux)* de la Colombie-Britannique, promulgué sous la *Waste Management Act (Loi sur la gestion des déchets)*, interdit l'évacuation de déchets radioactifs dans une "décharge sécurisée" ou une "installation d'entreposage à long terme" telles que définies par le règlement. Le règlement du Nouveau-Brunswick *Études d'impact sur l'environnement*, promulgué sous la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*, exige que les installations qui traitent les matières radioactives fassent l'objet d'évaluations de l'impact sur l'environnement. Le Nouveau-Brunswick inclut aussi l'ajout de substances radioactives à l'eau dans la définition de la "pollution de l'eau", qui est généralement interdit par le *Règlement sur la qualité de l'eau* et par la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*. Les *Dangerous Goods Management Regulations (Règlements sur la gestion des matières dangereuses)* de la Nouvelle-Écosse, promulgués sous la *Environment Act (Loi sur l'environnement)* déclarent que n'importe quelle quantité de matière radioactive constitue une "matière dangereuse". Ces règlements définissent aussi les exigences pour l'entreposage, les autorisations nécessaires et les plans d'urgences et définissent comme une infraction le fait de traiter des produits dangereux ou des déchets dangereux d'une manière qui peut entraîner des conséquences défavorables, à moins d'une autorisation préalable écrite du ministre ou d'un administrateur.

Les déchets radioactifs qui sont évacués selon des prescriptions de la CCSN, ou de son prédécesseur la CCEA, sont expressément exclus des *General Waste Management Regulation (Règlements sur la gestion des déchets en général)* de l'Ontario, qui ont été promulgués sous la *Environmental Protection Act (Loi sur la protection de l'environnement)*, de même que le *Règlement sur les matières dangereuses*, du Québec, promulgué sous la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il reste donc les déchets radioactifs qui ne sont pas évacués selon les prescriptions de la CCSN ou de la CCEA et qui sont soumis aux exigences réglementaires de ces provinces.

Les lois sur la gestion des déchets des autres gouvernements, y compris celui du Manitoba, sont rédigées en termes généraux et non limitatifs, et peuvent donc être interprétés comme incluant les déchets nucléaires.

La Saskatchewan traite aussi des substances radioactives dans le contexte de la santé et sécurité du travail, par son *Radiation Health and Safety Act (Loi sur la santé et sécurité radiologique)*, qui établit les limites d'exposition aux rayonnements et exige des permis pour des activités connexes.

Traités et conventions internationaux

Le Canada a ratifié un certain nombre de traités et de conventions qui traitent de la gestion des déchets radioactifs et des substances nucléaires. Ceux qui sont entrés en vigueur depuis qu'ils ont été ratifiés par le Canada incluent la *Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs*, la *Convention sur la protection physique des matières nucléaires*, la *Convention sur la sûreté nucléaire* et le *Traité de non-prolifération des armes nucléaires*. Le Canada a aussi ratifié la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières* et a accepté le *Protocole de 1996 de la convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets et autres matières*. Cependant, au moment d'écrire ces lignes, seule la Convention est entrée en vigueur. Le Canada fait aussi partie à titre non consultatif du *Traité de l'Antarctique*.

Les modalités des traités et conventions qui sont entrés en vigueur sont exécutoires par les pays participants, mais seul le gouvernement canadien est tenu de répondre de leur mise en oeuvre. Par conséquent, c'est la responsabilité du gouvernement canadien de mettre en application les modalités de tels accords internationaux au moyen de lois canadiennes. Seules les obligations internationales qui sont intégrées dans les lois canadiennes sont obligatoires en droit pour les individus, sociétés et organismes soumis aux lois canadiennes.

Par exemple, un des objectifs déclarés de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire* est la mise en place de dispositions internationales auxquelles le Canada a donné son accord et qui traitent du développement, de la production et de l'utilisation de l'énergie nucléaire. Par conséquent, plusieurs des règlements promulgués en vertu de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire* traitent de questions qui font l'objet de traités et conventions internationaux. Par exemple, le *Règlement sur le contrôle de l'importation et de l'exploitation aux fins de la non-prolifération nucléaire*, promulgué sous la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire*, traite d'aspects qui sont compris dans la *Convention sur la protection physique du matériel nucléaire*. Une série de règlements promulgués sous la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire* traitent de sujets inclus dans le domaine d'application du *Traité de non-prolifération des armes nucléaires*, y compris le *Règlement sur les installations nucléaires de catégorie I*, le *Règlement général sur la sûreté et la réglementation nucléaire* et la *Réglementation sur le contrôle de l'importation et de l'exportation aux fins de la non-prolifération nucléaire*.

Droit comparé

Le Canada n'est pas seul à développer une voie pour la gestion des déchets nucléaires fortement radioactifs. L'ensemble des règlements mis en application dans d'autres pays qui examinent les options pour la disposition de déchets nucléaires fortement radioactifs fournissent au Canada un contexte international pour son entreprise de même que des informations sur les méthodes alternatives.