



Canadian Nuclear
Safety Commission

Commission canadienne
de sûreté nucléaire

Compte rendu de décision

à l'égard de

Demandeur Bruce Power

Objet Demande présentée par la Nation Saugeen
Ojibway pour l'ajournement de l'audience sur la
demande de renouvellement du permis
d'exploitation d'un réacteur de puissance pour
les centrales nucléaires de Bruce-A et de
Bruce-B

Date de la 21 décembre 2017
décision

Motifs de décision

Audience sur le renouvellement du permis de Bruce Power

Demande d'ajournement présentée par la Nation Saugeen Ojibway

Formation composée d'un seul membre – Michael Binder, président

Contexte

La Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) a reçu le 30 juin 2017 une demande de la part de Bruce Power afin de renouveler son permis d'exploitation d'un réacteur de puissance (PERP) pour ses centrales nucléaires de Bruce-A et de Bruce-B. Le 1^{er} septembre 2017, la CCSN a publié un avis d'audience publique dans lequel il était écrit que la CCSN tiendrait une audience publique en deux parties afin d'examiner la demande de Bruce Power concernant le renouvellement de son PERP pour une période de dix ans. L'avis indiquait notamment ceci :

Le permis en vigueur, qui vient à échéance le 31 mai 2020, autorise Bruce Power à exploiter le site des centrales de Bruce-A et de Bruce-B, qui comprend huit réacteurs nucléaires et l'équipement connexe. Le permis n'autorise pas Bruce Power à réaliser des activités de prolongement de la durée de vie. Dans sa demande de renouvellement de permis pour une période de dix ans, Bruce Power demande l'autorisation de mettre à jour le fondement d'autorisation des centrales en 2018 afin d'y inclure les projets de prolongement de la durée de vie et les futurs travaux de remplacement de composants majeurs décrits dans le Plan intégré de mise en œuvre.

Bruce Power estime qu'il est nécessaire, pour une réalisation optimale des projets de prolongement de la durée de vie et des travaux de remplacement de composants majeurs projetés, que le permis soit renouvelé avant l'échéance du permis en vigueur, fixée en 2020.

L'avis indique que l'audience publique se tiendra le 14 mars 2018 ainsi que les 30 et 31 mai 2018. Il est important de comprendre que, dans le cadre du processus suivi par la Commission, la première partie de l'audience est réservée au demandeur afin qu'il présente ses mémoires et au personnel de la CCSN afin qu'il formule ses recommandations concernant la demande. L'autre partie de l'audience – qui ne doit pas avoir lieu moins de 60 jours après la première partie – est l'occasion pour le demandeur, et parfois le personnel de la CCSN, de présenter les renseignements complémentaires demandés par la Commission lors de la première partie de l'audience et pour les intervenants de présenter un mémoire sur la demande en général, le mémoire du demandeur ainsi que le mémoire et les recommandations du personnel de la CCSN.

Question à l'étude

Le 14 novembre 2017, la Commission a reçu une lettre de la part de la Nation Saugeen Ojibway (NSO) faisant part de ses préoccupations concernant les dates de l'audience et le processus prévu pour examiner la demande de renouvellement du permis de Bruce Power et les travaux de remplacement de composants majeurs. La NSO, dans sa lettre, demande à la Commission [traduction] « d'ajourner l'audience prévue en mars et en mai 2018 visant à examiner la demande de renouvellement du permis d'exploitation de Bruce Power, y compris les travaux de réfection », faisant valoir que [traduction] « les courts délais annoncés par la Commission ne laissent pas suffisamment de temps à notre Première Nation pour se pencher sur les questions soulevées par la demande ou examiner les documents présentés pour l'appuyer ». La demande d'ajournement invoque en partie le pouvoir conféré à la Commission à l'article 14 des *Règles de procédure de la Commission canadienne de sûreté nucléaire*, libellé ainsi :

La Commission ou le fonctionnaire désigné, selon le cas, peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un participant, ajourner une procédure aux conditions que la Commission ou le fonctionnaire désigné juge nécessaires à un examen équitable, informel et rapide de la question à trancher.

Le 20 novembre 2017, la CCSN a envoyé une copie de la lettre de la NSO à Bruce Power l'invitant à présenter des observations sur la demande d'ajournement. Bruce Power, dans sa réponse qui a été reçue par la CCSN le 1^{er} décembre 2017, manifeste son désaccord et explique en détail la raison de sa position, citant notamment le préjudice que lui ferait subir un ajournement. Le 14 décembre 2017, la NSO a répondu aux observations de Bruce Power concernant la demande d'ajournement.

Analyse

La Commission est tout à fait consciente que la NSO a un intérêt indéniable dans cette région, qu'elle s'investit à fond dans le projet depuis de nombreuses années et, comme elle l'affirme dans la lettre [traduction] qu'« elle considère le projet de réfection comme une proposition ayant une signification profonde et des répercussions importantes pour notre territoire et notre peuple ». La Commission prend acte des préoccupations de la NSO et de son désir de prendre une part active dans les processus décisionnels liés au site de Bruce en général et à la demande actuellement à l'étude. Enfin, la Commission reconnaît que l'honneur de la Couronne exige de la CCSN qu'elle prête une oreille sincère à la NSO dans le cadre de ce processus et collabore en toute bonne foi avec elle.

À ce stade-ci du processus, la Commission n'est pas en mesure de se prononcer sur l'obligation de consulter ou de dire si les consultations réalisées jusqu'à maintenant ont été suffisantes. Par contre, si la Commission devait conclure à l'audience qu'il y a effectivement une obligation de consulter et que Bruce Power ne s'en est pas acquittée adéquatement, elle pourrait exiger de Bruce Power de nouvelles consultations, puisque cette obligation doit nécessairement être satisfaite avant qu'un permis puisse être renouvelé. La Commission tient également à souligner que la demande présentée par Bruce Power vise le renouvellement du permis d'exploitation

d'une centrale nucléaire déjà opérationnelle et que, bien qu'elle comprenne une demande visant à autoriser le remplacement de composants majeurs, les activités proposées n'auraient pas pour effet d'augmenter la portée du projet. De plus, à la lumière des récents travaux de réfection des tranches 1 et 2 réalisés sur le site, la question de l'existence future du site à titre d'installation nucléaire en exploitation pour de nombreuses années à venir a déjà été pour ainsi dire tranchée, sous réserve de considérations réglementaires et autres et d'approbations futures.

La Commission a une obligation d'équité envers les parties qui se présentent devant elle. Dans le cas présent, cette partie est Bruce Power à titre de demanderesse. La Commission doit parallèlement se demander dans quelle mesure un ajournement est nécessaire pour que la procédure soit considérée comme étant équitable.

La NSO, dans sa lettre, se dit préoccupée par le fait que ce processus d'audience est susceptible d'avoir pour issue une approbation visant à [traduction] « doubler la durée de vie opérationnelle de six des réacteurs de l'installation de Bruce Power – prolongeant par le fait même la phase des opérations à elle seule de plus de 30 ans ». De l'avis de la NSO, il est malhonnête de parler ici d'un renouvellement de permis pour une durée de dix ans. Certes, la Commission reconnaît que le fait d'autoriser le remplacement de composants majeurs pourrait au bout du compte signifier que la phase opérationnelle du projet est prolongée de la durée mentionnée par la NSO. Toujours est-il que la demande actuelle présentée par Bruce Power vise un renouvellement de permis pour une période de dix ans et que la Commission, pour se prononcer, examinera si Bruce Power satisfait aux exigences de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* (LSRN) et de ses règlements d'application et si, à son avis, elle exploitera l'installation en toute sûreté pour les dix prochaines années seulement. Il convient de préciser que le mandat de la Commission que lui confère la LSRN au regard des travaux de remplacement de composants majeurs aux centrales nucléaires de Bruce-A et de Bruce-B ne consiste pas à décider si le projet devrait aller de l'avant ou non, mais bien, dans la mesure où le projet va de l'avant, s'il peut être réalisé et sera réalisé de façon sûre.

La NSO affirme dans sa lettre être préoccupée par deux aspects du processus d'examen, soit les dates d'audience et la nature du processus. Tout d'abord, la NSO est insatisfaite du temps alloué au public pour examiner la demande et se préparer pour l'audience et compare le nombre de jours d'audience réservés pour cette demande (3) au nombre de jours réservés pour l'audience portant sur le dépôt géologique en profondeur (DGP) proposé par OPG pour les déchets de faible et de moyenne activité (33). La Commission s'est donc penchée sur la question de savoir si un délai suffisant est alloué au public pour examiner la demande et se préparer en vue de l'audience. Les *Règles de procédure de la Commission canadienne de sûreté nucléaire* exigent qu'un avis d'audience publique soit publié au moins 60 jours avant la date de l'audience. Dans le cas présent, l'avis a été publié six mois et demi avant la première partie de l'audience, et neuf mois avant la deuxième partie de l'audience, qui est réservée aux intervenants afin qu'ils puissent présenter leurs mémoires. Il s'agit, de l'avis de la Commission, d'un délai qui est raisonnable pour examiner la demande et se préparer à l'audience¹ et suffisant pour que la procédure soit qualifiée d'équitable pour les membres du public souhaitant y prendre part en la qualité d'intervenants, ce qui comprend la NSO. La Commission remarque également que le délai alloué

¹ Bruce Power a fait parvenir la demande à la NSO le 26 juillet 2017, soit avant la publication de l'avis le 1^{er} septembre 2017.

est somme toute équivalent à celui alloué pour d'autres renouvellements récents de permis de centrale nucléaire. Concernant plus précisément la comparaison avec les dates d'audience pour le DGP, la Commission souligne les différences entre les projets : le DGP est un nouveau projet et le premier du genre au Canada, tandis que la demande présentée par Bruce Power est un renouvellement de permis pour une centrale nucléaire, une procédure pour laquelle il est courant d'allouer trois jours d'audience publique. Comme elle l'a toutefois souligné plus tôt, la Commission a le loisir d'ajouter des journées d'audience supplémentaires si elle le juge nécessaire.

La Commission remarque que la NSO s'est dite surprise de la présentation – en 2017 – de la demande de renouvellement de permis et d'approbation des travaux de remplacement de composants majeurs. Pourtant, Bruce Power affirme avoir informé la NSO de ses plans de renouvellement de permis et des activités de remplacement de composants majeurs projetées dès décembre 2015. Si la Commission peut comprendre que la présentation de la demande de renouvellement de permis ait pu prendre la NSO par surprise compte tenu du fait que le permis arrive à échéance seulement en 2020, elle constate cependant que la NSO avait été mise au fait de l'intention de Bruce Power et qu'elle disposait d'au moins neuf mois pour examiner la demande et se préparer en vue de l'audience.

La NSO s'est également dite inquiète de la nature du processus, plus précisément de l'absence d'évaluation environnementale (EE) réalisée en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012), et affirme que l'évaluation environnementale réalisée en vertu de la LSRN [traduction] « n'est manifestement pas valable et acceptable à nos yeux [...] et qu'il est presque certain qu'elle ne dissipera pas nos inquiétudes envers le projet et, par le fait même, n'honorera pas les obligations constitutionnelles que la Couronne a envers nous au regard de ce projet ». La NSO précise avoir entamé des discussions avec la ministre de l'Environnement et du Changement climatique du Canada sur [traduction] « la possibilité que le projet de réfection nécessite une désignation en vertu de la LCEE 2012 ». La Commission souligne que ce renouvellement de permis et les travaux de remplacement de composants majeurs n'exigent pas d'EE en vertu de la LCEE 2012. Aux termes de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, aucun permis n'est délivré tant et aussi longtemps que la Commission n'est pas satisfaite que le demandeur a pris les mesures nécessaires pour protéger l'environnement. Le processus d'audience se veut le moyen par lequel la Commission évalue les mesures proposées par le demandeur, l'examen réalisé par le personnel de la CCSN relativement au caractère sûr des activités proposées à autoriser et les recommandations qu'il formule à cet égard. La Commission juge qu'elle a le pouvoir de s'acquitter des obligations constitutionnelles de la Couronne envers les communautés autochtones en ce qui concerne ce processus de renouvellement de permis, et elle entend bien le faire.

La lettre de la NSO du 24 novembre comprenait une pièce jointe dans laquelle la NSO explique plus en détail ses préoccupations, notamment le [traduction] « manque criant de renseignements » qui lui permettraient de mieux saisir les répercussions de l'installation sur les ressources halieutiques et le lac Huron. Elle affirme dans ce document qu'elle [traduction] « s'appliquera en priorité à obtenir ces renseignements manquants dans le cadre d'un processus continu avec le personnel de la CCSN », ajoutant que ce processus est cependant nouveau et qu'elle n'a encore obtenu aucun renseignement lui permettant de dissiper ces

incertitudes. La Commission souligne toute l'importance de ce processus et souhaite que cette collaboration se poursuive avec tout le sérieux qu'elle mérite. À l'audience, la Commission entendra les arguments de Bruce Power, du personnel de la CCSN et des intervenants relativement aux répercussions des activités autorisées sur les ressources halieutiques et le lac Huron et déterminera à ce moment-là si les mesures envisagées par Bruce Power protégeront adéquatement l'environnement. Les préoccupations de la NSO et les incertitudes qui entourent selon elle ces installations pourront être soulevées lors de cette audience. N'oublions pas que le processus de la Commission est assorti d'une certaine souplesse en ce sens que cette dernière peut reporter sa décision si elle juge que des renseignements supplémentaires doivent être présentés. En pareil cas, elle laissera la chance à tous ceux qui souhaitent le faire de commenter ces renseignements. Pour le moment, la Commission estime que ces incertitudes ne constituent pas une raison suffisante pour ajourner l'audience.

Bruce Power s'oppose à la demande d'ajournement en faisant valoir que le processus de la CCSN donne lieu à de véritables consultations constructives et que la demande d'un délai supplémentaire par la NSO n'est pas justifiée. Elle ajoute que le processus de la CCSN prévoit une évaluation environnementale exhaustive de l'exploitation et des activités de prolongation de la durée de vie et que l'approbation de la demande d'ajournement de la NSO pour une période indéfinie irait à l'encontre des politiques et des règlements de la CCSN, en plus de lui causer un préjudice.

Au sujet du préjudice, Bruce Power, dans sa réponse à la demande de la NSO, affirme ce qui suit :

[Traduction]

[...] le report et l'incertitude entraveraient la capacité de Bruce Power à planifier et à obtenir les ressources nécessaires à la réalisation des travaux de remplacement de composants majeurs (sous réserve de l'approbation de la demande par la CCSN), ce qui pourrait occasionner une panoplie de répercussions négatives pour l'entreprise, notamment une augmentation des coûts des travaux de remplacement de composants majeurs. Tout report important risquerait également d'occasionner à Bruce Power une gamme d'inconvénients, au nombre desquels le paiement de dommages-intérêts, les mises à pied causées par le report des activités et la résiliation de contrats avec des fournisseurs ou la renégociation de contrats qui ne seraient pas à son avantage, pour n'en nommer que quelques-uns. Il ne faut pas oublier non plus le risque d'une augmentation des coûts d'électricité pour les contribuables ontariens à la suite de l'une ou l'autre de ces répercussions, voire de l'ensemble de celles-ci.

Enfin, Bruce Power laisse entendre qu'il serait injuste de changer les dates de l'audience maintenant, alors qu'elles ont été annoncées il y a des mois de cela.

Le paragraphe 20(3) de la LSRN prévoit ceci :

La Commission tranche les questions dont elle est saisie de la façon la plus informelle et la plus rapide possible, compte tenu des circonstances et de l'équité, mais en tout état de cause dans le délai prévu par règlement.

La réglementation ne prévoit aucun délai précis concernant les dates d'audience. Si la Commission n'est pas prête à dire qu'un ajournement, tout dépendant de sa durée, irait nécessairement à l'encontre des politiques et des règlements de la CCSN, elle est cependant consciente de son devoir de s'acquitter de son mandat lorsqu'elle reçoit une demande de permis et du droit dont bénéficie Bruce Power, en sa qualité de seule partie à cette audience, de faire entendre sa demande dans un délai raisonnable. Sans se prononcer sur le préjudice que subirait Bruce Power, la Commission comprend les inquiétudes que soulève chez l'entreprise un ajournement de l'audience portant sur le renouvellement de permis et ne peut faire fi du risque que le préjudice subi puisse être important, voire grave.

La NSO, dans sa lettre du 14 décembre 2017, avance que la décision de procéder à l'audience comme prévu reviendrait à faire passer les intérêts commerciaux de Bruce Power avant ses droits ancestraux et issus de traités. La Commission n'est pas de cet avis et estime au contraire qu'il est possible de respecter les deux avec les dates actuellement prévues pour l'audience, précisant qu'elle se réserve le droit de reporter la deuxième partie de l'audience si elle le juge nécessaire.

La Commission souligne que la somme de 100 000 \$ est mise à la disposition du public dans le cadre du Programme de financement des participants (PFP) de la CCSN pour la tenue de cette audience publique. Les fonds du PFP, auxquels la NSO a accès pour cette procédure, sont versés pour favoriser la participation au processus de renouvellement de permis. L'échéance pour présenter une demande dans le cadre de cette procédure était le 6 novembre 2017, et la Commission constate que la NSO n'a présenté aucune demande dans le cadre du PFP pour cette demande de permis. La Commission prend acte des préoccupations de la NSO et de son désir de prendre part au processus décisionnel concernant la centrale nucléaire de Bruce Power et encouragerait généralement la NSO et d'autres intervenants à se prévaloir des fonds du PFP pour favoriser les efforts de participation aux procédures d'autorisation comme celle-ci.

La Commission demande au personnel de la CCSN de poursuivre ses rencontres avec la NSO et de faire tout en son pouvoir pour dissiper ses inquiétudes. Plus précisément, le personnel de la CCSN devrait collaborer avec la NSO afin de circonscrire avec la plus grande précision les sources d'inquiétude et les problèmes que la NSO aimerait voir être résolus, de tenter de communiquer les renseignements manquants recensés par la NSO et de trouver une piste de solution afin de dissiper ces problèmes et ces inquiétudes.

La Commission conclut donc que les dates d'audience sont raisonnables et équitables et donnent suffisamment de temps à tous les participants, dont la NSO, pour se préparer. La demande d'ajournement visant l'audience prévue le 14 mars 2018 et les 30 et 31 mai 2018 est rejetée.



Michael M. Binder
Président de la Commission
canadienne de sûreté nucléaire

21 DEC. 2017

Date