

Le 3 juin 2014

M. Leon Benoit, Président et les Membres
du Comité permanent des ressources naturelles
Chambre des communes
131 Queen Street, Salle 6-32
Ottawa (Ontario) K1A 0A6
a/s du Secrétaire du Comité permanent M. R. Bourgault

Envoyé par courriel à : rnr@parl.gc.ca

Réf. : Projet de loi C-22, la « Loi sur la sûreté et la sécurité en matière énergétique »
Commentaires de l'Association canadienne du droit de l'environnement (CELA) au
Comité permanent des ressources naturelles

Cher M. Benoit, Chers membres du Comité,

Merci de m'avoir invitée à la séance d'aujourd'hui pour vous parler du projet de loi C-22. CELA est une ONGE nationale qui a 44 ans d'existence et une clinique d'aide juridique spécialisée en Ontario. Quand il s'agit de sources d'énergie conventionnelles telles que le pétrole, le gaz ou l'énergie nucléaire, nous nous attachons aux questions de responsabilité, de sûreté, de planification des mesures d'urgence et de santé environnementale.

Notre demande se concentrera sur les aspects du projet de loi qui ont trait à la responsabilité. Il est important de prendre le projet de loi dans son ensemble, car il y a un contraste significatif dans la manière dont ce projet de loi aborde les secteurs. Le projet de loi adopte deux approches radicalement différentes entre la responsabilité de l'industrie du pétrole exploité en mer et du gaz par rapport à celle de l'industrie nucléaire.

Plus particulièrement, ces approches se comparent comme suit :

- Les industries du pétrole et du gaz ainsi que l'industrie nucléaire ont une exigence d'assurance minimum ou d'une preuve d'assurance financière pour assurer une responsabilité « absolue » afin de rembourser les tiers ayant subi des préjudices causés par leurs installations. Cette assurance doit être souscrite par une personne désignée (Un exploitant de l'usine nucléaire comme OPG, Bruce Power ou New Brunswick Power, ou le titulaire du permis pour les exploitations gazières et pétrolières en mer).

Association canadienne du droit de l'environnement

T 416 960-2284 • F 416 960-9392 • 130 Spadina Avenue, Suite 301 Toronto, Ontario M5V 2L4 • cela.ca

- Les deux parties du projet de loi fixent un maximum pour la responsabilité absolue à un milliard de dollars, sujet à de futurs ajustements.
- CELA accepte de prévoir un montant de responsabilité « absolue »; notre demande, cependant, porte sur le fait que le montant d'un milliard est beaucoup trop bas pour assurer une compensation adéquate aux victimes en cas d'accident grave, à la fois dans le secteur gazier ou pétrolier en mer, et dans le secteur de l'énergie nucléaire. Dans le cas du secteur gazier et pétrolier en mer, nous avons fait l'expérience de la marée noire de Deepwater Horizon, pour laquelle le Président Obama a établi un fonds de 20 milliards qui n'inclut même pas les dommages environnementaux ni les coûts de nettoyage encourus par l'État. Les conséquences potentielles d'un accident grave comme celui de Fukushima dans les usines nucléaires de l'Ontario pourraient dépasser, et de loin, le montant d'un milliard de dollars; Ce montant devrait être réévalué en tenant compte les valeurs des biens immobiliers dans le Grand Toronto ainsi que les expériences de Tchernobyl et Fukushima. Les inquiétudes au sujet d'accidents potentiels ne sont pas que des inquiétudes académiques ; un article de la Dr. Kristin Shrader-Frechette de l'Université de Notre-Dame, publié immédiatement après l'accident de Fukushima, fait état de 26 accidents nucléaires involontaires dans le monde ayant occasionné la fusion du cœur du réacteur depuis les années 1950; le plus connu est bien sûr celui de Tchernobyl en 1986, et les trois accidents de Fukushima en 2011¹. Pour ce qui est de Fukushima, le groupe Physicians for Social Responsibility estime le coût des événements qui se sont déroulés là-bas de 250 à 500 milliards². L'échelle de ce type d'accident dépasse de loin le milliard de dollars fixé par le projet de loi C-22 comme montant limite de la responsabilité absolue des secteurs gazier et pétrolier en mer, ainsi que le secteur nucléaire.
- Cependant, dans le cas du titulaire du permis des exploitations de pétrole en mer ou de gaz, le projet de loi C-22 stipule qu'il peut y avoir une plus grande responsabilité, dépassant le montant de la responsabilité absolue, si on peut prouver qu'il y a eu négligence de la part du titulaire du permis. Ce chiffre ne se limite en aucune façon sauf celui du montant prouvé des dommages. Dans le cas de l'exploitant nucléaire, le montant de l'assurance financière « minimum » requise de 1 milliard de dollars est aussi la limite de la responsabilité de l'exploitant - il n'y a aucune possibilité de responsabilité supplémentaire de l'exploitant vis à vis des victimes, même dans le cas d'une négligence de l'exploitant ou du fournisseur.

¹ Shrader-Frechette, Kristin, "Fukushima, Flawed Epistemology, and Black-Swan Events, in Ethics, Policy and Environment, Vol. 14, No. 3, octobre 2011, 267-272 (Routledge Taylor & Francis)

² <http://www.psr.org/environment-and-health/environmental-health-policy-institute/responses/costs-and-consequences-of-fukushima.html>

- De plus, dans le cas du titulaire de permis des exploitations pétrolières en mer et gazières, d'autres parties peuvent être tenues responsables si leur négligence est prouvée. Cette responsabilité commune et plurielle peut être répartie parmi ceux qui sont reconnus négligents par le tribunal en proportion de leur degré de responsabilité respectif. Les fournisseurs et les entrepreneurs de l'industrie pétrolière en mer et gazière ont une responsabilité potentielle pour leurs actes de négligence. Dans le cas des exploitants nucléaires, aucune autre partie ne peut être tenue responsable de quoi que ce soit, même si leur négligence a contribué à un accident ayant causé un préjudice à des tiers. Étonnamment, il est important de comprendre que les fournisseurs et entrepreneurs de l'industrie nucléaire n'auraient absolument aucune responsabilité envers les tiers selon le projet de loi C-22.
- Si le préjudice dépasse un milliard de dollars dans le cas d'un accident dans le secteur gazier ou pétrolier en mer, toutes les parties négligentes sont toujours potentiellement responsables de verser des indemnités. Mais si le préjudice dépasse un milliard dans le cas d'un accident nucléaire, la seule autre source potentielle de compensation pour les victimes de l'accident vient du gouvernement canadien, en vertu de son pouvoir discrétionnaire de créer un fonds de compensation financé par le contribuable.
- Dans le cas des secteurs gazier ou pétrolier en mer, tous les titulaires de permis ainsi que les fournisseurs et entrepreneurs doivent par conséquent envisager l'hypothèse qu'un accident puisse dépasser le montant d'un milliard de dollars de responsabilité absolue, et prendre en compte ce facteur dans leur décision concernant la prise de risque. Mais dans le cas du nucléaire, les exploitants n'ont pas à s'inquiéter d'une quelconque responsabilité au-delà du montant d'un milliard de dollars, et les fournisseurs et entrepreneurs n'auront jamais à s'inquiéter d'une éventuelle responsabilité quand ils prendront leurs décisions concernant la prise de risque.
- Je propose comme remède de prévoir dans le projet de loi C-22 un régime similaire pour le cas nucléaire à celui auquel sont soumis les cas gazier et pétrolier en mer dans le projet de loi (au paragraphe 19 de la loi qui fait référence au nouveau paragraphe 26 de la *Loi sur les opérations gazières et pétrolières*) par lequel les exploitants ainsi que leurs fournisseurs et leurs entrepreneurs peuvent être inculpés de négligence au tribunal pour des accidents dépassant le montant d'un milliard de dollars de responsabilité absolue. Par conséquent, le paragraphe 9 de la proposition de *Loi sur la responsabilité et l'indemnisation nucléaires* qui serait établie par le projet de loi C-22 devrait être modifié afin que soit supprimée la phrase suivante : « et aucune autre personne que l'exploitant » le paragraphe 10 devrait être modifié

afin de faire la responsabilité absolue à hauteur du plafond spécifié; le paragraphe 24 devrait être modifié afin d'augmenter le montant limite de la responsabilité absolue; et une provision similaire au paragraphe 19 de la première partie de la loi C-22, prévoyant une responsabilité supplémentaire au-delà de la responsabilité absolue en cas de négligence, et prévoyant une responsabilité potentielle des fournisseurs et exploitants en cas de négligence, devrait être ajoutée au paragraphe 120 (Deuxième partie de la loi C-22). Comme c'est le cas pour les secteurs gaziers et pétroliers en mer dans la loi C-22, il ne devrait pas y avoir de montant fixé maximum artificiel pour la responsabilité en cas de négligence.

- Aucun autre secteur énergétique ne bénéficie du type de protection face aux conséquences de ses actes et à ses prises de risques qui est offert par la loi C-22 au secteur nucléaire. Nous affirmons par conséquent que ce texte législatif contourne le principe du pollueur-payeur pour les exploitants nucléaires, bien que la loi C-22 adopte ce principe pour le secteur gazier et pétrolier, en ajoutant même dans l'énoncé d'intention toutes les lois se rapportant aux activités gazières et pétrolières en mer. Le principe du pollueur-payeur devrait être ajouté à l'énoncé d'intention de la partie de la responsabilité nucléaire de la loi C-22.
- De notre point de vue, la possibilité de recours en justice contre les titulaires de permis gaziers et pétroliers ainsi que leurs fournisseurs et entrepreneurs, en cas de négligence, est appropriée. Cela incitera à la prudence, qui est un des objectifs de la responsabilité civile délictuelle ou quasi délictuelle dans le droit commun. Il apporte également le support à d'autres leviers en faveur de la sécurité, y compris les pertes potentielles auxquelles feraient face les actionnaires en cas d'accident grave. Les mêmes leviers et mesures incitatives devraient s'appliquer au secteur de l'énergie nucléaire. Nous ne devrions pas permettre aux fournisseurs et entrepreneurs d'opérer dans le secteur nucléaire en bénéficiant d'une immunité totale de tout risque de responsabilité, comme le propose la loi C-22. Et les exploitants nucléaires devraient assumer pleinement les conséquences de toute négligence de leur part, tout comme le secteur gazier et pétrolier. En conséquence, comme je l'ai indiqué plus tôt, nous recommandons de modifier la loi C-22 afin d'inclure les fournisseurs et les entrepreneurs du secteur nucléaire dans le cadre de responsabilité, tout comme les secteurs gazier et pétrolier, et de supprimer la limite de responsabilité afin que les exploitants nucléaires ainsi que d'autres acteurs de la chaîne logistique soient responsables des conséquences de leur négligence au-delà de leur assurance d'un milliard.

L'Association canadienne du droit de l'environnement, par l'intermédiaire de

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'TAMC', with a large, stylized flourish extending to the left.

Theresa A. McClenaghan
Directrice exécutive et Conseillère juridique