

2008



Le Point

**Rapport du commissaire
à l'environnement et
au développement durable
à la Chambre des communes**

MARS

Vérifications de suivi des réponses à
des pétitions en matière d'environnement

Chapitre 11

L'assurance responsabilité pour les exploitants
d'installations nucléaires

Chapitre 12

L'inscription des espèces sur la Liste des espèces en péril

Chapitre 13

Les dépotoirs militaires

Chapitre 14

Les poissons génétiquement modifiés



Bureau du vérificateur général du Canada

Le rapport Le Point de mars 2008 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte le point de vue du commissaire, les points saillants des chapitres, des annexes et 14 chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2008
N° de catalogue FA1-4/2008-11F
ISBN 978-0-662-08166-1



Table des matières principale

Vérifications de suivi des réponses à des pétitions en matière d'environnement

Préface	v
Chapitre 11 L'assurance responsabilité pour les exploitants d'installations nucléaires	1
Chapitre 12 L'inscription des espèces sur la Liste des espèces en péril	15
Chapitre 13 Les dépotoirs militaires	31
Chapitre 14 Les poissons génétiquement modifiés	49



Vérifications de suivi des réponses à des pétitions en matière d'environnement

Préface

Les pétitions en matière d'environnement traduisent les préoccupations environnementales des Canadiens. Il s'agit d'un processus simple, grâce auquel les citoyens et les organisations peuvent exprimer leurs préoccupations au sujet de problèmes environnementaux. Ce processus leur permet notamment de demander aux ministres d'enquêter sur des problèmes environnementaux, ainsi que d'expliquer la politique fédérale ou d'examiner l'application des lois et règlements dans le domaine de l'environnement.

Créé par une modification apportée à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, le processus de pétition permet à tout résident du Canada de présenter au vérificateur général du Canada une pétition en matière d'environnement qui sera transmise aux ministres fédéraux responsables. Les pétitions peuvent être envoyées à titre personnel ou au nom d'une organisation, d'une entreprise ou d'une municipalité. Elles doivent être présentées par écrit et porter sur une question environnementale relative au développement durable. En outre, le sujet soulevé doit relever de la compétence d'un ministère ou d'un organisme fédéral qui est assujéti au processus de pétition. Les pétitions portent sur une grande variété de sujets, notamment les espèces en péril, la santé humaine, la contamination de l'environnement et les changements climatiques. Les ministres fédéraux ont 120 jours, après réception d'une pétition, pour y répondre par écrit. Au 4 janvier 2008, les Canadiens avaient présenté environ 280 pétitions et reçu quelque 560 réponses de ministres fédéraux. Les pétitions et les réponses peuvent être consultées en ligne dans le Répertoire des pétitions, sur le site Web du Bureau du vérificateur général du Canada.

Le commissaire à l'environnement et au développement durable assure la gestion du processus de pétition au nom du vérificateur général et dépose un rapport annuel au Parlement sur le processus. En octobre 2007, dans le cadre de nos responsabilités de surveillance et de rapport, nous avons présenté les résultats d'une étude rétrospective du processus de pétition réalisée par notre Bureau. Selon les sondages que nous avons menés, tant les pétitionnaires que les représentants des

ministères qui ont répondu sont d'avis que les pétitions ont eu une incidence ou plus ou moins d'incidence sur la manière dont le gouvernement fédéral gère certains dossiers environnementaux.

En 2003, afin de promouvoir la reddition de comptes et la transparence au sein de l'administration fédérale, nous avons commencé à vérifier certains engagements pris par les ministres dans leurs réponses aux pétitions. Ces vérifications permettent de déterminer si les ministres et les ministères respectent les engagements qu'ils ont pris dans leurs réponses aux pétitionnaires. Pour chaque vérification, nous choisissons les principaux engagements pris et nous vérifions la mesure dans laquelle les ministères les ont respectés. Jusqu'à maintenant, notre Bureau a effectué 11 vérifications de réponses à des pétitions et a présenté les résultats de ces vérifications dans les chapitres qu'il prépare chaque année sur les pétitions.

Les chapitres 11 à 14 du présent rapport donnent les résultats de quatre vérifications de suivi. Il s'agit des premières vérifications de suivi qui portent sur des réponses à des pétitions. Elles nous permettront d'établir si les ministres ont respecté les engagements pris en réponse à nos recommandations de vérifications antérieures, ainsi que les engagements pris dans leurs réponses aux pétitions qui leur avaient été initialement soumises. Les chapitres 11 à 14 portent sur les progrès réalisés respectivement par Ressources naturelles Canada quant à la révision de la *Loi sur la responsabilité nucléaire*, par Environnement Canada dans l'établissement de lignes directrices pour l'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces en péril, par la Défense nationale en ce qui a trait à la gestion des dépotoirs militaires, et par Pêches et Océans Canada pour ce qui est de l'élaboration d'un cadre stratégique et réglementaire pour la gestion des poissons génétiquement modifiés.

Chapitre

11

L'assurance responsabilité pour
les exploitants d'installations nucléaires

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	5
Introduction	7
Ressources naturelles Canada s'est engagé à présenter un projet de loi pour réviser la <i>Loi sur la responsabilité nucléaire</i>	7
Nos constatations en 2005	7
Objet de la vérification	8
Observations	9
La révision de la <i>Loi</i> est attendue depuis longtemps	9
Le Ministère a préparé un projet de loi	10
Conclusion	11
À propos de la vérification	12



Vérifications de suivi des réponses à des pétitions en matière d'environnement

L'assurance responsabilité pour les exploitants d'installations nucléaires

Points saillants

Objet Nous avons cherché à déterminer si Ressources naturelles Canada a réalisé des progrès pour donner suite à la recommandation de notre vérification de 2005 qui portait sur la réponse à une pétition présentée en 2003. Cette pétition concernait la question de l'assurance pour les exploitants d'installations nucléaires. Dans sa réponse, le ministre avait accepté de réviser la *Loi sur la responsabilité nucléaire* afin d'actualiser les exigences en matière d'assurance. En 2005, nous avons recommandé que Ressources naturelles Canada entreprenne les travaux préparatoires de la révision de la *Loi* et soumette au ministre des propositions de politique avant la fin de 2005. Le Ministère avait accepté de mettre en œuvre la recommandation.

Pertinence La *Loi sur la responsabilité nucléaire* est entrée en vigueur en 1976. Elle prévoit que des fonds soient disponibles pour indemniser les personnes ayant subi des blessures ou des dommages à la suite d'un accident nucléaire survenu à une installation, comme une centrale nucléaire. Cette loi prévoit que l'exploitant d'une installation nucléaire est l'unique responsable de tout dommage résultant de rejets radioactifs. La *Loi* limite toutefois à 75 millions de dollars la responsabilité d'un exploitant. Notre vérification de la réponse à la pétition portant sur ce sujet, effectuée en 2005, avait permis de constater que ce montant avait été établi il y a plus de 30 ans et qu'il était nettement inférieur à la couverture exigée dans 12 autres grands pays industrialisés.

Constatations **Les progrès sont satisfaisants.** Au cours de cette vérification de suivi, nous avons constaté que Ressources naturelles Canada a préparé un projet de loi, qui a été déposé au Parlement en octobre 2007 sous le titre projet de loi C-5. Ce projet de loi contient notamment une révision des exigences en matière d'assurance qui sont imposées aux exploitants d'installations nucléaires.

Introduction

11.1 La *Loi sur la responsabilité nucléaire* est entrée en vigueur en 1976. Elle prévoit que des fonds soient disponibles pour indemniser les personnes ayant subi des blessures ou des dommages à la suite d'un accident survenu à une installation nucléaire, comme une centrale nucléaire. Ressources naturelles Canada est chargé de la politique fédérale liée à la responsabilité des accidents nucléaires ainsi que de l'administration de la *Loi* elle-même.

11.2 La *Loi sur la responsabilité nucléaire* tient l'exploitant d'une installation nucléaire unique responsable de tout dommage résultant de rejets radioactifs. Aucune autre personne ayant pu contribuer à l'accident ne peut être tenue responsable. La *Loi* limite toutefois à 75 millions de dollars la responsabilité d'un exploitant. Si le montant des dommages attribuables à un accident dépassait 75 millions de dollars, il est entendu que le gouvernement fédéral et, par conséquent, les contribuables seraient responsables du montant supplémentaire.

Ressources naturelles Canada s'est engagé à présenter un projet de loi pour réviser la *Loi sur la responsabilité nucléaire*

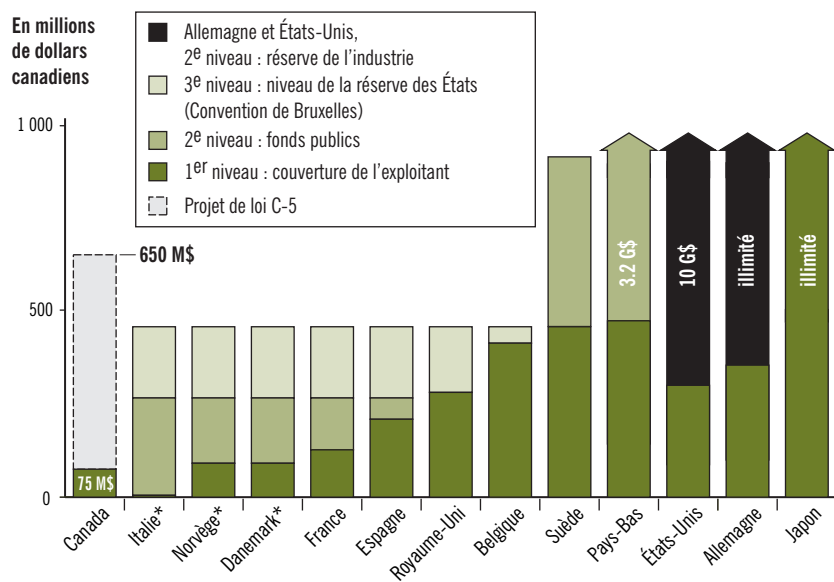
11.3 En 2002 et en 2003 respectivement, le Bureau a reçu les pétitions en matière d'environnement n^{os} 60A et 60B qui provenaient d'une même personne. Le pétitionnaire s'inquiétait notamment du fait que la couverture d'assurance requise en vertu de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* était insuffisante. En mars 2003, le ministre des Ressources naturelles a donné la réponse suivante : [Traduction] « Je conviens qu'il est temps de modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire* afin de la mettre à jour et de la rendre conforme aux normes internationales ».

Nos constatations en 2005

11.4 Dans le chapitre 8 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable (la commissaire) de 2005 au Parlement, nous avons évalué les progrès réalisés en vue de réviser la *Loi*. Nous avons constaté que les exigences canadiennes en matière d'assurance pour les exploitants d'installations nucléaires n'avaient pas été modifiées ni corrigées en fonction de l'inflation depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* il y a plus de 30 ans. Nous avons également constaté que la limite de responsabilité des exploitants d'installations nucléaires au Canada était inférieure à celle de 12 autres grands pays industrialisés ayant des installations nucléaires (voir la pièce 11.1). Ressources naturelles Canada avait reconnu la nécessité de réviser la *Loi*,

mais les représentants du Ministère avaient été incapables de fournir un calendrier à cette fin. Nous avons recommandé que Ressources naturelles Canada entreprenne les travaux préparatoires de révision de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* et soumette au ministre des propositions de politique avant la fin de 2005, afin de s'acquitter de son engagement de réviser la *Loi*. Le Ministère avait accepté la recommandation et s'était engagé à la mettre en œuvre.

Pièce 11.1 La limite de la responsabilité des exploitants d'installations nucléaires au Canada est inférieure à celle de 12 autres pays ayant des installations nucléaires.



*Ces pays n'utilisent que des réacteurs de recherche.

Source : Adaptation d'un document de Ressources naturelles Canada

Objet de la vérification

11.5 Nous avons cherché à établir si Ressources naturelles Canada a réalisé des progrès satisfaisants pour donner suite à la recommandation du chapitre 8 du Rapport de la commissaire de 2005.

11.6 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations

11.7 Nous nous attendions à ce que Ressources naturelles Canada ait respecté son engagement de soumettre des propositions de politique pour modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire* avant la fin de 2005.

La révision de la *Loi* est attendue depuis longtemps

11.8 Dans le Rapport du vérificateur général du Canada de 1985, nous avons signalé que la convention d'assurance couvrant la responsabilité civile en cas de dommages causés par un accident nucléaire selon la *Loi sur la responsabilité nucléaire* comportait des lacunes; nous avons alors fait remarquer qu'une révision de la *Loi* par le Parlement serait appropriée. En 2001, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles avait recommandé que le gouvernement prenne immédiatement des mesures pour modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire* de façon à augmenter la couverture d'assurance obligatoire pour la faire passer à au moins 600 millions de dollars afin qu'elle corresponde aux conventions internationales, et à la maintenir à ce niveau.

11.9 En 1996, les fonctionnaires de Ressources naturelles Canada ont pour la première fois préparé des ébauches de propositions de politique pour que la *Loi* soit modifiée en profondeur. Les propositions visant à réviser les exigences en matière d'assurance pour les exploitants d'installations nucléaires sont en cours de préparation depuis 1999. En 2001, le premier ensemble de propositions de politique détaillées pour la révision de la *Loi* a été soumis au ministre des Ressources naturelles.

11.10 Les représentants du Ministère ont indiqué que les principaux exploitants d'installations nucléaires consultés appuient généralement les modifications proposées de la *Loi*. Ils nous ont dit que les exploitants reconnaissent que ces modifications sont nécessaires pour assurer le développement continu de l'industrie nucléaire et que la *Loi* actuelle est dépassée, compte tenu des normes internationales. Les représentants du Ministère ont également indiqué que les principaux exploitants d'installations nucléaires reconnaissent que des exigences plus élevées en matière d'assurance réduiraient les risques de litiges auxquels ils s'exposent actuellement, compte tenu de la limite de 75 millions de dollars établie pour leur responsabilité.

L'énergie nucléaire est en expansion au Canada et dans le monde

Au Canada, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont récemment approuvé des projets de remise en état de leurs installations nucléaires; en 2008, le Québec doit décider s'il remettra en état son réacteur. L'énergie nucléaire enregistre aussi une croissance à l'échelle mondiale. Il y a actuellement plus de 435 réacteurs nucléaires en exploitation dans le monde. En outre, plus de 300 réacteurs nucléaires étaient à l'étape de la proposition, de la planification ou de la construction en août 2007.

11.11 Étant donné cette longue série de demandes et d'engagements, la croissance de l'énergie nucléaire au Canada et dans le monde, ainsi que l'accord des représentants du gouvernement et des parties prenantes consultées, nous nous attendions à ce que Ressources naturelles Canada ait donné suite à son engagement de préparer des propositions de politique visant à modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire*.

Le Ministère a préparé un projet de loi



La centrale nucléaire de Gentilly-2.

Source : Hydro-Québec

11.12 Les progrès sont satisfaisants. En novembre 2006, les fonctionnaires de Ressources naturelles Canada ont soumis à leur ministre des propositions de politique visant à modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire*. Le 26 octobre 2007, le ministre des Ressources naturelles a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-5, *Loi concernant la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire*. Ce projet de loi contient des dispositions pour réviser le montant de la couverture d'assurance exigée des exploitants d'installations nucléaires et faire correspondre davantage les exigences en matière d'assurance aux normes internationales. Selon le projet de loi, les exploitants d'installations nucléaires devront avoir une couverture de 650 millions de dollars plutôt que de 75 millions comme l'exige actuellement la *Loi*. Les modifications feront aussi en sorte que le ministre compétent doive réexaminer régulièrement, au moins tous les cinq ans, le montant de la couverture.

11.13 Le projet de loi était toujours à la Chambre des communes lorsque nous avons terminé notre vérification. Nous pouvons cependant conclure que Ressources naturelles Canada a réalisé des progrès satisfaisants pour donner suite tant à l'engagement pris envers le pétitionnaire en 2003 qu'à la recommandation de notre vérification de 2005 (voir la pièce 11.2).

11.14 Nous avons ici un exemple de pétition qui a eu une incidence sur la gestion d'une question environnementale par le gouvernement fédéral. Même si nous ne pouvons attribuer directement les mesures prises par le gouvernement à l'égard d'une question à la présentation d'une pétition, dans ce cas, tant le pétitionnaire que les représentants du Ministère ont convenu que les révisions proposées à la *Loi sur la responsabilité nucléaire* sont en partie attribuables aux questions soulevées dans cette pétition.

Pièce 11.2 Les progrès réalisés pour élaborer des propositions de politique visant à modifier les exigences en matière d'assurance de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* sont satisfaisants.

Recommandation	Progrès
Ressources naturelles Canada devrait entreprendre les travaux préparatoires de la révision de la <i>Loi sur la responsabilité nucléaire</i> et soumettre au Ministre des propositions de politique d'ici la fin de 2005, conformément à son engagement de réviser la <i>Loi</i> . (voir paragraphe 8.29 du chapitre 8 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2005)	Satisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Conclusion

11.15 Ressources naturelles Canada a réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est d'élaborer des propositions de politique visant à modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire* de sorte que les exigences en matière d'assurance imposées aux exploitants d'installations nucléaires correspondent davantage aux normes internationales. En 2006, les fonctionnaires du Ministère ont soumis à leur ministre des propositions de politique pour donner suite à l'engagement de faire réviser la *Loi*. Le ministre a ensuite déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-5, *Loi concernant la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire*, le 26 octobre 2007. Les paragraphes 21(1) et 23(1) de ce projet de loi visent à réviser le montant de la couverture d'assurance exigée des exploitants d'installations nucléaires pour le porter de 75 millions à 650 millions de dollars. Ressources naturelles Canada a donc donné suite à l'engagement pris envers le pétitionnaire à ce chapitre en 2003 et a réalisé des progrès satisfaisants pour mettre en œuvre notre recommandation de 2005.

À propos de la vérification

Objectif

Notre objectif consistait à déterminer les progrès réalisés par Ressources naturelles Canada pour donner suite aux engagements pris en réponse à une recommandation formulée dans le cadre de notre vérification de 2005 portant sur l'assurance pour les exploitants d'installations nucléaires.

Étendue et méthode

Depuis 2003, le commissaire à l'environnement et au développement durable a réalisé 11 vérifications de réponses à des pétitions portant sur un éventail de sujets. Pour choisir les vérifications de suivi à effectuer, nous avons examiné l'information consignée dans notre base de données des recommandations, consulté le personnel ayant participé aux vérifications initiales et effectué des recherches. Pour classer les vérifications suivant leur potentiel pour ce suivi, nous avons établi des critères fondés sur les directives s'appliquant aux vérifications de gestion du Bureau.

Nous avons également tenu compte de critères comme la vérifiabilité, le caractère délicat, le risque et les ressources disponibles. À partir des évaluations effectuées selon ces critères, un comité consultatif a étudié les questions jugées les plus importantes et en a choisi quatre. Les résultats sont présentés séparément pour chacune des quatre vérifications, aux chapitres 11 (le présent chapitre), 12, 13 et 14.

Dans le cadre de la présente vérification, nous avons évalué les progrès réalisés par Ressources naturelles Canada pour mettre en œuvre la recommandation formulée au paragraphe 8.29 du chapitre 8 du Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2005. À cette fin, nous avons examiné la documentation et avons eu des entretiens avec des représentants du Ministère et des parties intéressées de l'extérieur.

Critères

Les critères utilisés pour la présente vérification ont été établis à partir des constatations et de la recommandation de notre vérification de 2005 sur l'assurance pour les exploitants d'installations nucléaires, et tout particulièrement de la réponse de Ressources naturelles Canada à cette recommandation (paragraphe 8.29 du chapitre 8).

Nous nous attendions à ce que Ressources naturelles Canada :

- ait élaboré des propositions de politique visant à rehausser la limite de la responsabilité des exploitants en vertu de la *Loi sur la responsabilité nucléaire*;
- ait préparé des recommandations et les ait soumises au ministre avant la fin de 2005.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 29 octobre 2007.

Équipe de vérification

Directeur principal : Richard Arseneault

Directrice : Kimberley Leach

Marie-Soleil Nappert

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

