

À quoi doivent s'attendre les promoteurs de projets éoliens une fois que leur projet a été approuvé?

Lars Olthafer et Nicole Bakker

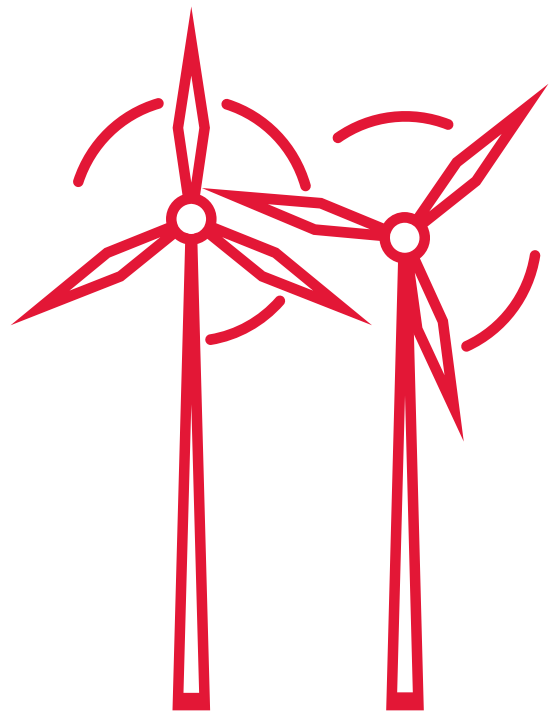
L'année 2016 a été riche en nouvelles prometteuses pour les promoteurs canadiens de centrales éoliennes. En juillet 2016, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique Catherine McKenna a annoncé que le Canada fixerait un prix national du carbone d'ici la fin de l'année. L'annonce du gouvernement fédéral fait suite aux annonces effectuées par les gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique concernant les plans d'action en matière de changement climatique à l'échelon provincial. Si l'on tient compte en outre de la récente publication d'un rapport commandé par l'Association canadienne de l'énergie éolienne qui conclut que le Canada pourrait tirer jusqu'à 35 % de son énergie du secteur éolien, tout en conservant la fiabilité de son réseau.

En Alberta et en Ontario en particulier, des programmes d'incitatifs financiers concurrentiels soutenus par les gouvernements provinciaux devraient stimuler le développement de projets éoliens et d'autres projets d'énergie renouvelable. Ces programmes ont été décrits dans notre *Bulletin Blakes* d'août 2016 intitulé *Dernière chance pour participer au Programme d'approvisionnement de grands projets d'énergie renouvelable de l'Ontario* et dans notre *Whitepaper: Predictions for Alberta's Renewable Electricity Program de juin 2016*.

Les soumissionnaires retenus dans le cadre de ces programmes devront obtenir les approbations réglementaires, environnementales, municipales et connexes nécessaires pour construire et exploiter leurs projets d'énergie renouvelable proposés.

En Alberta, les promoteurs de projets éoliens rencontrent parfois de l'opposition sur diverses questions, dont les impacts éventuels du bruit et de l'infrason ainsi que sur l'environnement, notamment les effets sur les milieux humides et la faune. Même s'ils parviennent malgré tout à obtenir l'approbation principale de leurs projets de l'Alberta Utilities Commission (AUC), les promoteurs de projets éoliens pourraient devoir surmonter un certain nombre d'obstacles de nature réglementaire au cours de leurs activités de construction, d'exploitation et de raccordement.

Le présent bulletin donne un aperçu des deux obstacles à surmonter entre l'obtention de l'approbation réglementaire et le début de la construction, soit (1) l'appropriation et l'intégration des avancées technologiques et (2) la possibilité d'aménagements résidentiels dans la zone du projet.

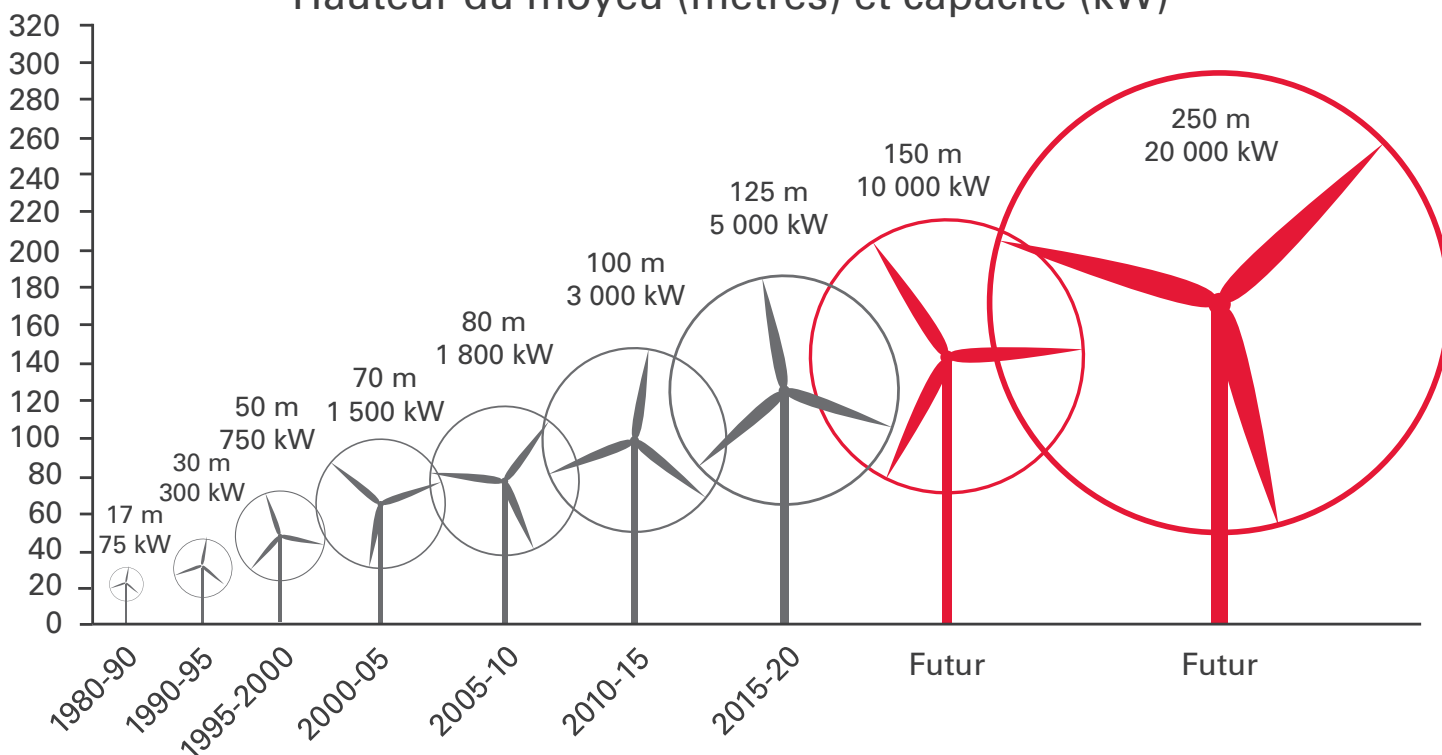


1. AVANCÉES TECHNOLOGIQUES

La conception et l'efficacité des éoliennes ont grandement évolué depuis la construction du premier projet éolien commercial au Canada, à Pincher Creek (Alberta) en 1993. Le parc éolien Cowley Ridge, démantelé plus tôt en 2016, comptait 57 éoliennes de 375 kilowatts (kW), montées sur des pylônes en treillis de 24,5 mètres, et avait une capacité de production de 16 mégawatts (MW), tandis que le dernier projet éolien approuvé par l'AUC consistait en une centrale éolienne de 50 éoliennes de 2,4 MW, montées sur des tours de 91 mètres, d'une capacité de production de 120 MW. Les propositions de projets prévoient de plus en plus des éoliennes d'au moins 3 MW, et des éoliennes en mer encore plus puissantes.

CROISSANCE DE LA TAILLE DES ÉOLIENNES DEPUIS 1980 ET PERSPECTIVES DE CROISSANCE

Hauteur du moyeu (mètres) et capacité (kW)



Source : SBC Energy Institute: Low Carbon Energy Technologies FactBook Update - Wind Power: Growth onshore, hope offshore

Bien souvent, les améliorations apportées à la conception et à l'efficacité des éoliennes devancent considérablement les échéanciers réglementaires, de financement du projet et de construction, et il n'est pas rare que des éoliennes plus efficaces et économiques fassent leur apparition entre la présentation d'une demande à l'organisme de réglementation et le début de la construction. Dans certains cas, il se pourrait que le fabricant du modèle d'éolienne visé par une demande ait cessé sa production au moment prévu pour le début de la construction, ce qui obligerait le promoteur à modifier son projet.

Modifications au projet

Le promoteur d'un projet éolien qui souhaite ou doit retoucher le modèle d'éolienne sélectionné pour un projet devra habituellement composer avec des retards, peu importe que la modification soit apportée avant ou après l'obtention de l'approbation par l'AUC. Voici quelques éléments à garder en tête :



1. Si la modification est apportée après l'obtention de l'approbation par l'AUC, le promoteur devra habituellement demander à l'AUC une modification à son approbation de centrale éolienne. (Il pourrait également être nécessaire de demander des modifications aux approbations connexes comme les permis de développement municipal, les approbations environnementales et les autorisations accordées par Nav Canada et Transports Canada.)
2. Le Hydro and Electric Energy Regulation (le « règlement HEEA ») permet d'exclure de l'obligation d'obtenir une approbation modifiée certains changements mineurs limités essentiellement aux remplacements de composants par leur équivalent; toutefois, les améliorations apportées à la conception des éoliennes impliquent souvent des augmentations de la capacité nominale de même que des modifications connexes au diamètre du rotor et à la hauteur du moyeu. Cela pourrait entraîner des révisions du nombre d'éoliennes et de leur emplacement dans le projet, et nécessitera probablement la mise à jour ou la reprise des évaluations de l'impact sonore et des études environnementales. Ainsi, un changement apporté à un modèle d'éolienne ne sera pas considéré, dans la plupart des cas, comme un remplacement de composants par leur équivalent.
3. Selon l'ampleur des modifications requises une fois l'approbation de l'AUC obtenue, le promoteur d'un projet éolien devra soit demander une modification au moyen d'une lettre de demande (la « Lettre ») aux termes des articles 11 et 12 du règlement HEEA, soit déposer une demande de modification des installations afin d'obtenir une nouvelle approbation. L'AUC a donné des indications concernant la voie à privilégier selon le cas dans le document *Electric Power Plant Facilities Process Guidelines*. Même si elle n'est pas sans importance, l'information qui doit être soumise à l'AUC en appui à une Lettre est habituellement moins étoffée que celle requise pour une demande de modification des installations. Toutefois, selon la portée des modifications requises, l'ampleur de l'information (et des rapports d'expert connexes) à fournir pour les Lettres et les demandes de modification pourrait s'équivaloir dans les faits.
4. Par ailleurs, l'AUC conserve le pouvoir discrétionnaire de publier un avis de la demande, ce qui pourrait déclencher la tenue d'une audience publique à l'égard d'une Lettre et d'une demande modifiée. Même si, à notre connaissance, aucune Lettre ou demande de modification relative à une centrale éolienne n'a entraîné la tenue d'une audience en bonne et due forme, cette possibilité demeure, particulièrement si l'approbation initiale du projet s'est heurtée à une forte opposition et que les répercussions négatives du projet sur toute partie éventuellement touchée ou sur l'environnement sont perçues comme ayant empiré.

Si une audience est déclenchée à la suite des modifications demandées, les promoteurs peuvent s'attendre à des retards supplémentaires dans l'échéancier de la construction, ce qui pourrait annuler les gains économiques recherchés par le changement du modèle d'éolienne sélectionné.

2. AMÉNAGEMENTS RÉSIDENTIELS

Un autre obstacle que peuvent rencontrer les promoteurs après l'approbation est l'empiètement d'aménagements résidentiels dans la zone du projet.

Une décision récente de l'AUC relative à une plainte contre le bruit révèle des disparités entre les processus d'approbation des centrales éoliennes aux échelons municipal et provincial qui pourraient compromettre la capacité des centrales éoliennes de fonctionner à plein régime. Dans cette affaire, le promoteur a obtenu l'approbation de l'AUC pour construire et exploiter un parc éolien situé 10 kilomètres au nord-est de Pincher Creek, dans le district municipal n° 9 de Pincher Creek (DM), et avait l'obligation de terminer la construction dans un délai de 18 mois. Cependant, il a demandé et obtenu par la suite deux prolongations de l'AUC et a obtenu des prolongations de ses permis de développement pour le projet auprès de la commission de planification municipale du DM, aux termes du règlement sur l'aménagement en vigueur. La construction du parc éolien a débuté en novembre 2013 et s'est terminée à l'été 2014.

Dans l'intervalle entre la délivrance des approbations initiales par l'AUC et les municipalités et la construction du parc éolien, deux propriétés dans la zone du projet ont été vendues et aménagées par les nouveaux propriétaires à des fins résidentielles. Peu après le début de l'exploitation du parc éolien, les deux propriétaires résidentiels ont déposé des plaintes contre le bruit auprès de l'AUC. L'AUC a demandé au promoteur du parc éolien de réaliser un relevé de bruit détaillé à ces résidences, qui a révélé des niveaux de bruit, pendant la nuit, légèrement supérieurs au niveau sonore permmissible (NSP) de base de 40 dBA Leq (c'est-à-dire le niveau de pression acoustique moyen mesuré en décibels A pendant la nuit) et l'a ensuite contraint à restreindre le fonctionnement nocturne de l'une de ses éoliennes. Le promoteur du parc éolien a fait valoir que le NSP, aux termes de la règle de l'AUC sur le contrôle sonore (la règle 012), devait dépasser 40 dBA Leq dans ce cas. Selon l'alinéa 2.4(1) de la règle 012, « le niveau sonore permmissible à la nouvelle habitation correspondra au **niveau le plus élevé** entre le niveau sonore cumulatif existant au moment de la construction de la nouvelle habitation et le niveau sonore permmissible établi à l'article 2 de la présente règle » [traduction].



L'expression « niveau sonore cumulatif » est définie de façon à inclure le bruit provenant d'installations énergétiques approuvées, mais non encore construites. Ainsi, le promoteur du parc éolien a soutenu que le NSP aux nouveaux récepteurs devait comprendre les niveaux de bruit prévus à son installation étant donné qu'il s'agissait d'une installation énergétique approuvée, mais non encore construite au moment où les résidences ont été construites.

L'AUC était en désaccord avec ce point de vue et a confirmé sa décision en révision, en soulignant l'objectif de la règle 012 de protéger les personnes qui habitent près de centrales contre le bruit, plutôt que sur le libellé spécifique. Ce faisant, l'AUC a soutenu qu'il incombait au titulaire d'une approbation de s'assurer que les acheteurs subséquents de terrains avaient été avisés du projet. L'AUC a également indiqué qu'il appartenait à ce titulaire de se tenir au courant des activités dans la zone touchée par son projet et a suggéré que le promoteur aurait pu apprendre le changement de propriétaire des terrains en réalisant des recherches sur les titres fonciers lorsqu'il a présenté des demandes de prolongation.

Les attentes de l'AUC soulèvent certaines questions, dont les suivantes :

1. Habituellement, les recherches sur les titres fonciers révèlent uniquement un changement de propriétaire une fois que celui-ci a été réalisé ou pendant une courte période de temps précédant le changement, de sorte qu'il est difficile pour les titulaires d'approbation d'aviser un acquéreur éventuel de terrains de l'existence du projet.

2. À qui incombe-t-il de faire preuve de diligence raisonnable, particulièrement dans une zone qui a déjà connu un important développement éolien et à l'égard duquel des approbations de zonage et des permis de développement auraient été délivrés relativement à la zone du projet? (par exemple, dans le cas où le vendeur aurait été avisé des demandes d'approbation faites auprès de l'AUC et des administrations municipales)
3. Au moment d'examiner une demande de permis d'aménagement résidentiel, le DM doit-il tenir compte du zonage approuvé et des permis de développement industriel délivrés pour un projet éolien situé sur des terrains adjacents?

En n'abordant pas directement l'interprétation du « niveau sonore cumulatif », l'AUC s'est probablement donné une certaine marge de manœuvre qui lui permettrait de parvenir à une conclusion différente en d'autres circonstances. Toutefois, dans ce cas précis, la décision expose les projets éoliens au risque que soit restreinte leur capacité de production en raison d'un empiètement résidentiel survenant dans l'intervalle entre la réception de l'approbation de l'AUC et le début de la construction.

L'Alberta recèle bien des promesses pour les promoteurs du secteur de l'énergie renouvelable à court et à moyen terme, mais pour en tirer pleinement parti, les promoteurs de projets éoliens doivent considérer et gérer divers risques, y compris ceux qui surviennent après l'obtention des approbations réglementaires, environnementales, municipales et connexes.

COORDONNÉES

Sébastien Vilder

514-982-5080

sebastien.vilder@blakes.com

Lars Olthafer

403-260-9633

lars.olthafer@blakes.com

Nicole Bakker

403-260-9645

nicole.bakker@blakes.com