

Par courriel, SDÉ et poste

Le 21 novembre 2014

Me Véronique Dubois, Secrétaire
Régie de l'énergie
Tour de la Bourse
800, rue du Square-Victoria
Bureau 2.55
Montréal (Québec) H4Z 1A2

Carolina Rinfret
Avocat
Hydro-Québec – Affaires juridiques

75, boul. René-Lévesque Ouest,
4e étage
Montréal (Québec) H2Z 1A4
Tél. : (514) 289-2211, poste 63928
Téléc. : (514) 289 2710

OBJET : Demande d'adoption de normes de fiabilité
Notre dossier : R050394 CR
Votre dossier : R-3906-2014

Chère consoeur,

Par la présente, Hydro-Québec, par sa direction Contrôle des mouvements d'énergie dans ses fonctions de coordonnateur de la fiabilité au Québec (« le Coordonnateur »), répond aux observations déposées le 14 novembre dernier par les intervenantes Énergie La Lièvre s.e.c. et Énergie renouvelable Brookfield s.e.c. (« ÉLL/EBM ») ainsi que Rio Tinto Alcan (« RTA »).

1-Contexte de la présente demande et commentaires généraux

Le Coordonnateur estime qu'il est important de rappeler le contexte de la présente et du processus préalable à son dépôt. Dans le cadre du traitement du dossier R-3699-2009, la Régie de l'énergie (la « Régie ») rendait le 20 mars 2014 la décision D-2014-048 qui ordonnait notamment au Coordonnateur d'entreprendre un processus de consultation publique des normes EOP-005-2, EOP-006-2, EOP-008-1, IRO-005-3.1a, PER-003-1 et MOD-004-1 et de leur annexe respective, dès que possible. Aux paragraphes 184 et 185 de cette décision, la Régie indique clairement ses motifs à cet égard :

« Ainsi, considérant la nature des modifications apportées aux nouvelles versions de remplacement des normes EOP-005, EOP-006, EOP-008 et PER-003 ainsi que des normes MOD-006 et MOD-007 et leur impact dans l'application de ces normes au Québec, la Régie considère qu'elle ne peut adopter les nouvelles versions de ces normes sans qu'elles aient fait l'objet d'un processus de consultation publique.

Par conséquent, la Régie cesse l'examen des normes EOP-005-1, EOP-006-1, EOP-008-0, IRO-005-1 et PER-003-1 et demande au Coordonnateur d'entreprendre un processus de consultation publique des normes EOP-005-2, EOP-006-2, EOP-008-1, IRO-005-3.1a, PER-003-1 et MOD-004-1 et de leur Annexe respective, dès que possible. Elle invite les entités visées à participer à ce processus, afin de faire valoir leurs positions. » (Nos soulignés)

Aussi, dans sa décision D-2011-139 rendue le 14 septembre 2011, la Régie demandait au Coordonnateur de la fiabilité d'appliquer le Processus de consultation préalable au dépôt des normes de fiabilité pour toutes normes de fiabilité à soumettre à la Régie. Le Coordonnateur rappelle également que ce processus de consultation publique a fait l'objet d'un dépôt conjoint avec les intervenantes ÉLL-EBM et RTA comme l'indique le paragraphe 34 de cette même décision.

Ainsi, en respect de la décision D-2011-139 et en suivi de la décision D-2014-048, le Coordonnateur a entrepris une consultation publique pour les normes EOP-005-2, EOP-006-2, EOP-008-1, IRO-005-3.1a, PER-003-1 et MOD-004-1 et pour leur annexe respective en publiant le 9 mai 2014 un avis de consultation publique sur son site Web. Ainsi, il a sollicité par courriel toutes les entités inscrites au Registre des entités visées proposé à participer au processus consultatif, incluant les intervenantes ÉLL/EBM et RTA. Il a également informé la Régie, le NPCC et la NERC de même que les coordonnateurs de la fiabilité des zones voisines d'une telle démarche.

Le 15 mai 2014, le Coordonnateur a tenu un webinaire afin d'expliquer les modifications apportées aux normes de fiabilité visées par la consultation publique et afin de répondre aux questions des participants. La période de consultation publique s'est déroulée du 15 mai au 12 juin 2014.

Le 14 juillet 2014, le Coordonnateur a publié sur son site Web, les commentaires reçus et les réponses à ces commentaires. Au terme de cet exercice de consultation publique, le Coordonnateur a recueilli un seul commentaire de l'entité Shell Energy et en a soumis également un. De même, le Coordonnateur a reçu de la part des entités Hydro-Québec TransÉnergie et Hydro-Québec Production les évaluations de l'impact des normes proposées.

Le Coordonnateur rappelle que les commentaires soumis dans le cadre de la consultation publique ainsi que les réponses du Coordonnateur sont déposés au dossier en appui à la demande, tel qu'il est appert de la pièce HQCMÉ-1, Document 7.

Au terme de la consultation publique, le Coordonnateur a déposé à la Régie le 14 août 2014, la présente demande.

Le Coordonnateur souligne que les intervenantes ÉLL/EBM et RTA n'ont aucunement participé audit processus de consultation publique alors qu'ils y ont dûment été invités tant par le Coordonnateur que par la Régie¹. À cet égard, le Coordonnateur est d'avis que la majorité des commentaires et propositions des intervenantes déposés au présent dossier à titre « d'observations » auraient dû être transmises dans le cadre de la période de commentaires prévue au processus de consultation publique qu'elles ont par ailleurs contribué à mettre en place. Ces observations auraient pu servir l'intérêt des autres entités et aurait aussi allégé le processus réglementaire.

¹ Décision D-2014-048, R-3699-2009 phase 1, p.41, paragraphe 185.

2-Observations d'ÉLL/EBM

EOP-005-2

Tel qu'indiqué dans sa réplique aux commentaires des intervenants du 28 janvier 2013, le Coordonnateur réitère que le registre des entités visées déposé à la pièce HQCMÉ-6, Document 7 dans le dossier R-3699-2009 (le « Registre ») indique clairement qu'ÉLL ne possède ni n'exploite d'appareils requis pour la remise en charge et que les annexes B et C indiquent, aux colonnes intitulées « Requis pour la remise en charge » et « Groupes à démarrage autonome », si les installations d'ÉLL sont pourvues de tels équipements. Le Coordonnateur est d'avis que le Registre est suffisamment clair et qu'aucune modification n'est nécessaire à cet égard.

Le Coordonnateur souligne également que la présente demande concerne l'adoption de six (6) normes de fiabilité et non l'approbation du Registre qui est toujours à l'étude dans le dossier R-3699-2009 Phase I. Par conséquent, le commentaire de l'intervenante ne devrait pas être retenu dans l'étude du présent dossier.

Par ailleurs, le Coordonnateur estime que l'ajout d'une disposition particulière à l'annexe de cette norme n'est pas nécessaire ni souhaitable. À la lecture de la décision D-2011-068² qui prévoit l'intégration des aspects normatifs québécois à l'annexe d'une norme, le Coordonnateur est d'avis que les annexes doivent servir uniquement à codifier les dispositions particulières d'application des normes qui découlent de spécificités techniques ou administratives propres au Québec, et non à exempter certaines entités d'appliquer la norme.

Présentement seules les divisions TransÉnergie et Production d'Hydro-Québec sont visées par cette norme, tel que l'indique la pièce HQCMÉ-1, Document 2 (page 1). Cependant, cet état de fait pourrait être sujet à des changements éventuels. En effet, le contexte des activités touchant la fiabilité du transport de l'électricité est évolutif et les changements qui affectent les entités (changements de raison sociale, de fonctions, nouvelles installations ou activités) sont indéniables. C'est pourquoi, le Coordonnateur s'oppose à l'inclusion de dispositions particulières visant à exempter des entités de façon systématique.

Le Coordonnateur précise aussi que la norme EOP-005-2 inclut déjà les dispositions visant à inclure seulement les entités nécessaires à l'accomplissement de l'objectif.

Enfin, le Coordonnateur réitère également sa position exprimée aux réponses R2.1 et R2.2 de la pièce HQCMÉ-3, Document 1, à l'effet que l'exigence E18 de la norme EOP-005-2 ne nécessite aucune disposition particulière.

MOD-004-1

En premier lieu, le Coordonnateur réitère sa position exprimée dans sa lettre du 2 octobre 2013 déposée dans le cadre du dossier R-3699-2009, à l'effet que les transporteurs auxiliaires qui n'offrent pas de service de transport au sens de l'« Open Access Transmission Tariff » (OATT) ne devraient pas être qualifiés de fournisseur de service de transport (TSP) au sens du modèle fonctionnel de la NERC.

Cependant, le Coordonnateur estime que la norme MOD-004-1 est très claire à l'égard des entités qui doivent respecter les exigences par l'utilisation de la mention « qui maintient une CBM ». Le document d'information accompagnant la norme MOD-004-1 dans le cadre de la consultation

² Décision D-2011-068, dossier R-3699-2009, 2011-05-13, pages 32 et 33.

publique et déposé à la pièce HQCMÉ-1, Document 5 (section 4. Applicabilité) le confirme aussi. Le Québec n'est pas différent des autres juridictions à cet égard. Le fait de maintenir ou non une CBM n'est pas une situation permanente et spécifique au Québec qui doit être codifiée dans l'Annexe. Une entité voulant se prévaloir de l'utilisation de la CBM doit respecter les exigences prévues à la norme MOD-004-1. Une exemption à l'annexe irait donc à l'encontre de l'objectif recherché par la norme en permettant à une entité d'utiliser la CBM sans devoir respecter les exigences de la norme.

De plus, le Coordonnateur souligne que la Régie, dans son rôle de responsable de la surveillance de l'application des normes, doit être en mesure de vérifier si la norme a été appliquée ou si elle aurait dû l'être malgré le fait qu'au moment du dépôt, la norme ne s'appliquait pas.

Ainsi, le Coordonnateur réitère qu'à son avis, les annexes doivent servir uniquement à codifier les dispositions particulières d'application des normes qui découlent de spécificités techniques ou administratives propres au Québec, et non à exempter certaines entités d'appliquer une norme. Le fait d'invoquer que la norme ne s'applique pas pour le moment ne justifie pas l'ajout d'une disposition particulière.

3. Observations de RTA

Norme EOP-005-2. (Référence de RTA : III)

Le Coordonnateur réitère sa position exprimée aux réponses R2.1 et R2.2 de la pièce HQCMÉ-3, Document 1, à l'effet que l'exigence E18 de la norme EOP-005-2 ne nécessite aucune disposition particulière.

Par ailleurs, il est à noter que l'exigence E18 doit être lue telle qu'elle est rédigée; c'est-à-dire en tenant compte de la mention « tel que requis par le coordonnateur de la fiabilité ». Si le Coordonnateur devait inviter RTA à un entraînement, un exercice ou une simulation, RTA devrait y participer pour se conformer à l'exigence E18 qui a spécifiquement été rédigée pour donner la latitude nécessaire au coordonnateur de la fiabilité lui permettant d'exercer pleinement son rôle. Si le Coordonnateur juge que la participation d'un exploitant d'installation de production est requise, ce dernier devra y participer en respect de la norme EOP-005-2. Bien qu'il ne soit pas prévu d'exiger la participation de RTA, et bien que celui-ci ne soit pas un acteur de premier plan quant à la remise en charge de l'Interconnexion du Québec, sa participation à un exercice pourrait être bénéfique pour ses propres opérations en préparation à une telle situation.

Par ailleurs, le fait de devoir engager des frais n'a pas été soumis par RTA lors du processus de consultation publique dans lequel le Coordonnateur demandait aux entités de fournir une évaluation de l'impact des normes sur leurs activités.

De plus, en réponse au paragraphe 25 des observations de RTA, le Coordonnateur désire clarifier ce qu'il entend par la « non applicabilité » d'une norme. Une entité est visée par une norme si elle remplit une ou plusieurs des fonctions indiquées à la section « Applicabilité » d'une norme. L'expression « non applicabilité », telle qu'utilisée dans la réponse R4.2 de la pièce HQCMÉ-3, Document 1, désigne plutôt une situation dans laquelle une entité, de par ses fonctions, est visée par la norme, mais où les exigences ne trouvent pas application. Ainsi, en prenant l'exemple de la norme EOP-005-2, les GOP pourraient avoir à démontrer la non applicabilité de l'exigence E18 en l'absence d'une demande de participation du coordonnateur de la fiabilité. De l'avis du Coordonnateur, le coût lié à une telle démonstration devrait être négligeable.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'indique RTA au paragraphe 26 de ses observations, la norme EOP-005-2 vise, entre autres, les exploitants d'installation de production, une fonction assumée par RTA qui doit donc s'y conformer. Le Coordonnateur ne demande aucune prérogative ou latitude supplémentaire que ce que la norme prévoit.

Norme IRO-005-3.1a, Exigence E1 (Référence de RTA : IV)

Le Coordonnateur réitère que les Annexes devraient uniquement servir à codifier les dispositions particulières d'application d'une norme qui découlent de spécificités techniques ou administratives propres au Québec. La situation de RTA n'est pas unique en Amérique du Nord. Par conséquent, aucune disposition particulière ne devrait être codifiée à l'annexe de la norme IRO-005-3.1a.

Norme IRO-005-3.1a, Exigence E11 (Référence de RTA : V)

Le Coordonnateur réitère sa position exprimée dans sa lettre du 2 octobre 2013 déposée dans le cadre du dossier R-3699-2009, à l'effet que les transporteurs auxiliaires qui n'offrent pas de service de transport au sens de l'« Open Access Transmission Tariff » (OATT) ne devraient pas être qualifiés de fournisseur de service de transport (TSP) au sens du modèle fonctionnel de la NERC.

Norme MOD-004-1 (Référence de RTA : VI)

Le Coordonnateur estime que la norme MOD-004-1 est très claire à l'égard des entités qui doivent respecter les exigences par l'utilisation de la mention « qui maintient une CBM ». Le document d'information accompagnant la norme MOD-004-1 dans le cadre de la consultation publique et déposé à la pièce HQCMÉ-1, Document 5 (section 4. Applicabilité) le confirme aussi. Le Québec n'est pas différent des autres juridictions à cet égard. Le fait de maintenir ou non une CBM n'est pas une situation permanente et spécifique au Québec qui doit être codifiée dans l'annexe de cette norme. Par ailleurs, une entité voulant se prévaloir de l'utilisation de la CBM dans l'avenir devra respecter les exigences prévues à la norme MOD-004-1. Une exemption à l'annexe irait donc à l'encontre de l'objectif recherché par la norme en permettant à une entité d'utiliser la CBM sans devoir respecter les exigences de la norme.

De plus, le Coordonnateur souligne que la Régie, dans son rôle de responsable de la surveillance de l'application des normes, doit être en mesure de vérifier si la norme a été appliquée ou si elle aurait dû l'être malgré le fait qu'au moment du dépôt, la norme ne s'appliquait pas.

Suspension du dossier R-3906-2014 (Référence de RTA : VII)

Le Coordonnateur rappelle que par sa décision D-2014-048, la Régie a cessé l'examen des normes EOP-005-1, EOP-006-1, EOP-008-0, IRO-005-1 et PER-003-1 considérant notamment la nature des modifications apportées aux nouvelles versions de ces normes dans le dossier R-3699-2009 et l'impact de leur application au Québec. La Régie a ainsi jugé qu'elle ne pouvait

adopter les nouvelles versions de ces normes sans qu'elles aient fait l'objet d'un processus de consultation publique.

Or, à ce jour, ces normes ont fait l'objet d'une consultation publique conforme aux exigences de la Régie, le tout tel qu'il appert de la preuve déposée au présent dossier. Cette consultation publique a notamment permis au Coordonnateur de recueillir les commentaires des entités visées et de déposer la présente demande. Le Coordonnateur est d'avis que toute la preuve nécessaire et utile a été déposée au présent dossier afin que la Régie puisse prendre une décision éclairée quant à l'adoption des normes EOP-005-2, EOP-006-2, EOP-008-1, IRO-005-3.1a, PER-003-1 et MOD-004-1 et de leur Annexe respective. Le Coordonnateur estime que le débat public afférent à ces normes est complet. Par conséquent, la demande de RTA de suspendre l'étude du présent dossier tant que la Régie n'aura pas rendu une décision finale dans le dossier R-3699-2009 devrait être rejetée par la Régie.

Demande de frais (Référence de RTA : VIII)

Quant à la demande de frais de RTA, le Coordonnateur souhaite rappeler que la Régie a choisi de traiter la présente demande sur dossier et qu'elle n'a pas jugé nécessaire de solliciter des interventions formelles au dossier. Toutefois, la Régie a permis à toute personne intéressée de produire des observations écrites, le tout tel qu'il appert de l'avis public de la Régie daté du 24 septembre 2014.

La Régie s'est déjà exprimée quant à la recevabilité de demandes de frais dans les dossiers où il n'y a pas d'audience publique et que seule des observations de personnes intéressées sont sollicitées. En général, un intéressé qui soumet des observations à la Régie ne devrait pas s'attendre à être rémunéré ou remboursé pour ses frais. À cet égard, le Coordonnateur réfère aux décisions suivantes :

Décision D-2010-132, pages 15 et 16 (nos soulignés)

« [47] Les remarques qui suivent s'inscrivent dans le contexte de ce que soulignait récemment la Régie sur l'importance d'appliquer plus rigoureusement le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie (le Règlement sur la procédure) pour, entre autres, améliorer l'efficacité du processus réglementaire et en diminuer les coûts.

[48] Quand la Régie décide, comme dans le présent cas, de traiter la demande sur dossier et de ne pas solliciter la participation d'intervenants mais de permettre néanmoins aux personnes intéressées de soumettre des observations écrites, il faut comprendre que la Régie considère qu'il n'y a pas, à première vue, et sujet à se faire convaincre du contraire, d'enjeux nécessitant un processus d'examen plus formel en audience publique. La Régie pourrait procéder et autoriser un projet sans aucune consultation, mais juge néanmoins utile de donner l'occasion aux personnes intéressées de lui soumettre des observations.

[49] L'intéressé qui soumet des observations écrites, même s'il rencontre les dispositions de l'article 10 du Règlement sur la procédure pour justifier son intérêt, ne devrait cependant pas s'attendre à être rémunéré pour ce faire. L'article 35 du Règlement sur la

procédure spécifique que le « participant » peut réclamer des frais. Au sens du Règlement sur la procédure, le « participant » inclut « le demandeur et l'intervenant » et non celui qui soumet des observations écrites. Là encore, la Régie a discrétion et peut toujours juger approprié de payer des frais à des intéressés mais cela ne doit pas être la règle, sinon le Règlement sur la procédure « parle pour ne rien dire ».

[55] L'avis sur internet vise donc à permettre aux intéressés (i) de déposer, en principe gracieusement, des observations écrites comme mentionné plus haut et (ii) à permettre à un intéressé, qui voudrait intervenir plus formellement sur un enjeu important, de demander à la Régie, motifs à l'appui, de changer le mode procédural de traitement d'une demande de façon à pouvoir soumettre une preuve. Dans certains cas, la Régie va de son propre chef décider que la demande doit faire l'objet d'un processus plus formel et solliciter des interventions des intéressés.

[56] Une chose est certaine, l'avis sur internet permettant des observations écrites ne doit pas devenir une invitation à procéder à toutes sortes d'analyses dont on voudrait imputer les coûts à l'ensemble des consommateurs d'électricité. »

Décision D-2011-022, page 12 (nos soulignés)

« [32] La Régie rappelait également qu'un avis sur internet vise à permettre aux intéressés (i) de déposer, en principe gracieusement, des observations écrites et (ii) à permettre à un intéressé qui voudrait intervenir plus formellement sur un enjeu important, de demander, motifs à l'appui, que soit changé le mode procédural de traitement d'une demande afin de permettre le dépôt d'une preuve. L'avis sur internet invitant les personnes intéressées à soumettre des observations écrites n'est donc pas une invitation à procéder à des analyses dont on voudrait indûment imputer les coûts à l'ensemble des consommateurs d'électricité. »

En lien avec ce dernier élément souligné dans la décision D-2011-022, le Coordonnateur soumet que les éléments apportés par RTA n'ont rien de nouveau et sont allégués dans un seul intérêt privé.

Pour ces motifs et conformément aux décisions de la Régie ci-haut citées, le Coordonnateur est d'avis que la demande de frais de RTA est sans fondement et devrait être rejetée.

Conclusion

Dans le cadre du présent dossier, le Coordonnateur réitère qu'il a répondu à toutes les demandes de la Régie et que ce dossier est conforme à la Loi et répond aux décisions D-2011-139 et D-2014-048 de la Régie.

Le Coordonnateur déplore le fait que les intervenantes ne se sont pas prévaluées de leur droit de participation à la consultation publique QC-2014-01. Le Coordonnateur réitère que les observations déposées par les intervenantes au présent dossier auraient dû faire l'objet de la période de commentaires prévue dans le processus de consultation publique notamment afin de favoriser un traitement efficient du présent dossier et éviter des demandes et objections en fin de parcours « quasi-tardives ».

Pour tous les motifs ci-haut présentés, le Coordonnateur soumet respectueusement à la Régie qu'elle ne devrait pas tenir compte des observations déposées par les intervenantes ÉLL-EBM et RTA. Le Coordonnateur est aussi d'avis que les demandes de suspension et de frais de RTA sont sans fondement et par conséquent, la Régie devrait les rejeter.

Souhaitant le tout conforme, veuillez agréer, chère consoeur, mes salutations les plus distinguées.

(s) Carolina Rinfret

Carolina Rinfret