

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2016-048

R-3947-2015

23 mars 2016

PRÉSENT :

Marc Turgeon
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après

**Décision procédurale sur les demandes d'intervention et
la tenue d'une rencontre préparatoire**

*Demande d'Hydro-Québec par sa direction Contrôle des
mouvements d'énergie dans ses fonctions de
coordonnateur de la fiabilité au Québec visant l'adoption
des normes de fiabilité relatives à la protection des
infrastructures critiques (normes CIP)*

Personnes intéressées :

Énergie La Lièvre s.e.c. (ÉLL);

Rio Tinto Alcan inc. (RTA).

1. INTRODUCTION

[1] Le 15 octobre 2015, Hydro-Québec, par sa direction Contrôle des mouvements d'énergie (HOCMÉ), dans ses fonctions de coordonnateur de la fiabilité au Québec (le Coordonnateur), en vertu des articles 31 (5°), 85.2, 85.6 et 85.7 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) demande à la Régie de l'énergie (la Régie) d'adopter 10 normes de fiabilité de la North American Electric Reliability Corporation (la NERC) de la famille CIP² et leurs annexes, d'abroger huit normes de fiabilité et leurs annexes et de fixer la date d'entrée en vigueur des normes de fiabilité adoptées et abrogées, le cas échéant.

[2] Le Coordonnateur demande également à la Régie d'adopter des modifications au *Glossaire des termes et des acronymes relatifs aux normes de fiabilité* (le Glossaire) et d'en fixer la date d'entrée en vigueur et d'approuver des modifications au *Registre des entités visées par les normes de fiabilité* (le Registre) approuvé par la Régie dans sa décision D-2015-098³.

[3] Enfin, le Coordonnateur demande d'interdire la divulgation, la publication et la diffusion de certains renseignements déposés au soutien de sa demande⁴.

[4] Le 24 novembre 2015, la Régie informe le Coordonnateur de son intention de traiter la demande par voie de consultation et publie un avis invitant toute personne intéressée à soumettre une demande d'intervention au plus tard le 8 décembre 2015. La Régie demande au Coordonnateur de communiquer cet avis aux entités identifiées au Registre.

[5] Le 8 décembre 2015, ÉLL et RTA soumettent leur demande d'intervention ainsi que leur budget de participation, que le Coordonnateur commente le 16 décembre 2015. Le 17 décembre 2015, RTA réplique aux commentaires du Coordonnateur. ÉLL fait de même le lendemain.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

² Protection des infrastructures critiques. En anglais : *Critical Infrastructure Protection*.

³ Dossier R-3699-2009 Phase 1.

⁴ Pièce B-0002, p. 3.

[6] Par ailleurs, le 2 décembre 2015, le Coordonnateur dépose à la Régie une demande visant l'approbation de la suspension de l'inscription d'installations de production inscrites au Registre jusqu'à ce que la décision de la Régie soit rendue relativement à l'application d'une méthodologie d'identification des éléments du réseau de transport principal (RTP), à être déposée au plus tard le 1^{er} juillet 2016⁵. Le 21 décembre 2015, la Régie, par sa décision interlocutoire D-2015-213⁶, accueille la demande du Coordonnateur et suspend l'application des normes de fiabilité aux installations concernées.

[7] Enfin, le 20 janvier 2016, le Coordonnateur dépose des commentaires additionnels sur la demande d'intervention de RTA⁷. Cette dernière y réplique le 1^{er} février 2016⁸.

[8] La Régie se prononce, dans la présente décision, sur les demandes d'intervention ainsi que sur la tenue d'une rencontre préparatoire en vue d'établir le cadre d'examen du dossier et l'échéancier de son traitement.

2. DEMANDES D'INTERVENTION

[9] Au soutien de sa demande d'intervention, ÉLL soumet qu'elle est une entité visée par l'article 85.13 de la Loi. Elle ajoute qu'elle a été reconnue à titre d'intervenante dans le dossier R-3699-2009 et qu'elle a soumis des observations dans le dossier R-3906-2014.

[10] ÉLL rappelle que, dans le cadre du dossier R-3699-2009, elle ne s'est pas vue imposer l'application des normes de la famille CIP. Elle soumet que, selon son évaluation des normes déposées, outre la norme CIP-002-5.1, seule la norme CIP-003-5 devrait s'appliquer à ses installations.

⁵ Dossier R-3952-2015.

⁶ *Ibid.*

⁷ Pièce B-0012.

⁸ Pièce C-RTA-0007.

[11] Par son intervention, l'intéressée veut s'assurer de la conformité des règles proposées par le Coordonnateur, eu égard aux normes de la NERC et du Northeast Power Coordinating Council Inc. (le NPCC), et de l'adaptation appropriée de ces normes à la réalité du réseau québécois. Elle veut également s'assurer que les exemptions proposées par le Coordonnateur ne modifient pas l'applicabilité de ces normes à son égard et désire émettre, le cas échéant, des commentaires relatifs au Registre⁹.

[12] Dans ses commentaires, le Coordonnateur soumet que les éléments mentionnés aux paragraphes 9, 10 et 11 de la demande d'intervention d'ÉLL se rapportent à l'application des normes de fiabilité et, qu'à cet égard, le présent dossier ne peut servir à confirmer la catégorisation effectuée par ÉLL, telle que prévue à la norme CIP-002. Il ajoute que le statut d'observateur pourrait convenir à l'intéressée¹⁰.

[13] En réplique aux commentaires du Coordonnateur, ÉLL réitère ses intentions¹¹.

[14] RTA demande également le statut d'intervenante et rappelle qu'elle est inscrite au Registre à titre de producteur à vocation industrielle (PVI) et que sa participation est essentielle à la protection de ses intérêts.

[15] RTA rappelle que dans le cadre du dossier R-3699-2009, les normes CIP ne visaient qu'Hydro-Québec Production (HQP) et Hydro-Québec TransÉnergie (HQT). Or, en regard du présent dossier, ces normes affecteront désormais les installations de RTA¹².

[16] RTA précise ses intentions en ces termes :

« Ainsi, RTA entend revoir en profondeur dans le cadre du présent dossier, par l'entremise d'experts, le cas échéant, la pertinence et l'impact de ces normes CIP à l'égard des impératifs et des particularités du modèle québécois, notamment à l'égard de ses installations et de son centre de contrôle de réseau, et déterminer l'échéancier requis pour satisfaire au respect de ces normes CIP lorsqu'elles seront adoptées par la Régie, en totalité ou en partie »¹³.

⁹ Pièce C-ELL-0002, par. 10 à 12.

¹⁰ Pièce B-0011, p. 2.

¹¹ Pièce C-ELL-0004.

¹² Pièce C-RTA-0002, p. 2, par. 5.

¹³ Pièce C-RTA-0002, p. 3, par. 15.

[17] Dans ses commentaires du 16 décembre 2015, le Coordonnateur se dit préoccupé par les intentions de RTA de revoir en profondeur la pertinence et l'impact des normes CIP à l'égard de ses installations. Il rappelle l'entente convenue entre la NERC, le NPCC et la Régie, en lien avec les services d'expertise de ces organisations pour ce qui est des normes de fiabilité applicables en Amérique du Nord ainsi que les variantes spécifiques au Québec. À cet égard, entre autres, il souligne ce qui suit :

« La NERC a également pris l'engagement d'être attentive « aux commentaires et avis soumis par le coordonnateur de la fiabilité du Québec, les transporteurs et les usagers du transport d'électricité du Québec » (art. 4.1) »¹⁴.

[18] Le Coordonnateur rappelle également que la version 1 des normes CIP a déjà été adoptée par la Régie et que les normes déposées dans le présent dossier ne constituent qu'une nouvelle version de ces normes¹⁵. À ces commentaires, RTA réplique que sa demande d'intervention vise la demande d'adoption de la version 5 des normes CIP et souligne que cette version pourrait viser plusieurs nouvelles entités¹⁶.

[19] Dans ses commentaires additionnels du 20 janvier 2016, le Coordonnateur réitère sa préoccupation en lien avec l'intention de RTA de remettre en question l'ensemble des exigences des normes de la NERC sous étude susceptibles de s'appliquer à cette entité. Il rappelle que ce débat a déjà été fait dans le cadre de la phase 1 du dossier R-3699-2009.

[20] Le Coordonnateur soumet que les prétentions de RTA à l'égard des caractéristiques spécifiques de ses installations pourraient être examinées dans le cadre du dossier R-3952-2015. Il en serait de même pour l'examen de l'applicabilité et de l'octroi des fonctions attribuées à l'entité RTA¹⁷.

[21] Enfin, dans la perspective où la Régie accorderait le statut d'intervenant à RTA, le Coordonnateur demande que le processus d'adoption des normes de fiabilité puisse :

- exclure les questions liées aux caractéristiques spécifiques des installations identifiées au Registre;

¹⁴ Pièce B-0011, p. 3.

¹⁵ Pièce B-0011, p. 4.

¹⁶ Pièce C-RTA-0005, p. 1.

¹⁷ Les fonctions sont attribuées selon le modèle de fiabilité de la NERC, dossier R-3699-2009, pièce B-1, HQCMÉ-1, document 1, p. 19.

- examiner ces caractéristiques dans le cadre du dossier R-3952-2015 portant spécifiquement sur l'identification des éléments du RTP.

[22] Le Coordonnateur ajoute qu'il ne s'objecterait pas à ce que les installations de RTA soient exemptées temporairement de leur assujettissement aux normes de fiabilité déposées dans le cadre du présent dossier.

[23] Dans sa réplique, RTA précise que ses intentions ne sont pas de remettre en question ce qui a déjà été adopté par la Régie. Elle soumet que les deux propositions du Coordonnateur ne devraient pas être retenues, car elles vont à l'encontre des intérêts légitimes des entités visées. De plus, l'absence de connexité entre les dossiers d'adoption de normes et le dossier d'identification des éléments du RTP empêcherait les entités visées de faire valoir en quoi les normes de fiabilité ne respectent pas les principes directeurs émis par la Régie¹⁸.

Opinion de la Régie

[24] Le présent dossier traite de la demande d'adoption de huit normes CIP que la Régie a déjà adoptées dans une version antérieure¹⁹ et de deux nouvelles normes de la même famille²⁰. La Régie est d'avis que ces normes, qui ont pour objectif la sécurité des infrastructures cybernétiques, sont essentielles pour la fiabilité du transport de l'électricité au Québec et ont un impact important pour les entités qu'elles visent.

[25] La Régie note qu'ÉLL et RTA ont participé à l'examen du dossier réglementaire ayant mené à l'adoption de la première version de huit normes de la famille CIP. Elle constate également que les nouvelles versions de normes CIP, soumises dans le cadre du présent dossier, pourraient dorénavant leur être applicables.

[26] Compte tenu de ce qui précède, la Régie accorde à ÉLL et RTA le statut d'intervenant.

¹⁸ Pièce C-RTA-0007, p. 2 et 3.

¹⁹ Dossier R-3699-2009 Phase 1, décision D-2013-176, normes CIP-003-1, CIP-004-1, CIP-005-1, CIP-006-1, CIP-007-1, CIP-008-1 et CIP-009-1 et dossier R-3699-2009 Phase 1, décision D-2014-048, norme CIP-002-1.

²⁰ Normes CIP-010-1 et CIP-011-1.

[27] À la suite de l'examen des budgets de participation qui lui ont été soumis, la Régie constate que, dans son estimation, RTA n'utilise pas le taux horaire attribuable à un analyste interne, tel que le prévoit le *Guide de paiement des frais 2012*. Par ailleurs, elle est d'avis que RTA attribue un nombre élevé d'heures pour les services d'avocat. **Elle demande à l'intervenante de prendre en compte ces observations dans sa demande de paiements de frais, le cas échéant.**

3. RENCONTRE PRÉPARATOIRE

[28] Au soutien de sa demande, le Coordonnateur informe la Régie que les normes à adopter ont été approuvées par la Federal Energy Regulatory Commission (la FERC)²¹ et deviendront obligatoires le 1^{er} juillet 2016, aux États-Unis et dans d'autres provinces canadiennes²². Il propose de passer directement de la version 1 à la version 5, dans une optique d'harmonisation du régime de fiabilité québécois avec celui des juridictions voisines. De plus, il précise que la version 3 est actuellement en vigueur aux États-Unis et que les versions 2 et 4 n'y ont pas été mises en vigueur.

[29] Après consultation du site internet de la NERC²³, la Régie constate que la version 6 de certaines normes CIP soumises au présent dossier entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2016 aux États-Unis. La Régie souhaite donc avoir des clarifications en ce qui a trait à l'entrée en vigueur, aux États-Unis, de la version 5 des normes CIP.

[30] La Régie souhaite également obtenir certaines clarifications relatives aux demandes d'intervention, aux commentaires et aux répliques qui en ont découlé²⁴, afin de fixer le cadre d'examen du dossier, notamment quant aux options de traitement du dossier proposées par le Coordonnateur.

²¹ Ordonnance n° 791 du 22 novembre 2013.

²² Ordonnance émise le 25 février 2016.

²³ <http://www.nerc.net/standardsreports/standardssummary.aspx>.

²⁴ Pièces B-0011, B-0012, B-0013, C-ELL-0002, C-ELL-0004, C-RTA-0002, C-RTA-0005, C-RTA-0006 et C-RTA-0007.

[31] La Régie note les paragraphes suivants de la Demande :

« 10. Les entités susceptibles d'être soumises à l'application des normes de fiabilité déposées au présent dossier sont celles identifiées au Registre des entités visées par les normes de fiabilité qui remplissent une ou plusieurs des fonctions prévues à la section « applicabilité » de chaque norme;

[...]

13. À des fins d'allègement réglementaire et pour éviter des chevauchements qui pourraient être source de confusion dans un contexte où de nombreux dossiers d'adoption de normes de fiabilité sont en cours d'analyse par la Régie ou seront déposés par le Coordonnateur de la fiabilité, celui-ci demande à la Régie d'approuver les modifications au Registre décrites à la section 6 de la demande, déposée comme pièce HQCMÉ-1, Document 1, avant de déposer une nouvelle version du Registre pour approbation par la Régie;

[...] »²⁵. [nous soulignons]

[32] Elle note également l'allégation suivante :

« Les entités responsables sont tenues d'inventorier et de catégoriser les systèmes électroniques BES dont l'impact est élevé ou moyen. [...] Ces activités ne peuvent dorénavant plus être réalisées par le Coordonnateur de la fiabilité pour l'ensemble des entités visées au Québec comme c'était le cas en vertu des dispositions particulières d'application des normes CIP v1 adoptées par la Régie »²⁶.

[33] L'article 85.13 de la Loi prévoit, entre autres, que le coordonnateur de la fiabilité²⁷ doit déposer à la Régie, pour approbation, un registre identifiant les entités visées par les normes de fiabilité adoptées.

²⁵ Pièce B-0002, p. 2 et 3.

²⁶ Pièce B-0015, p. 13 et 14.

²⁷ La direction Contrôle des mouvements d'énergie du Transporteur est désignée par la Régie dans sa décision D-2011-132 (dossier R-3771-2011) comme coordonnateur de la fiabilité au Québec en vertu de l'article 85.5 de la Loi.

[34] Par ailleurs, l'article 85.6 de la Loi prévoit ce qui suit :

« 85.6 Le coordonnateur de la fiabilité doit déposer à la Régie :

1° les normes de fiabilité proposées par un organisme ayant conclu l'entente visée à l'article 85.4 ainsi que toute variante ou autre norme que le coordonnateur de la fiabilité estime nécessaire;

2° une évaluation de la pertinence et des impacts des normes déposées;

3° l'identification de toute entité visée à l'article 85.3 ». [nous soulignons]

[35] La Régie est d'avis que la détermination de l'impact d'une norme sur les entités qu'elle vise est directement liée à la teneur des exigences de cette norme ainsi qu'à l'identification des installations auxquelles elles s'appliquent. Dans sa demande, le Coordonnateur identifie, par le Registre approuvé par la Régie, les entités susceptibles d'être visées et il annonce une nouvelle version du Registre. La Régie souhaite avoir des clarifications quant aux entités visées, au Québec, par les normes CIP.

[36] De plus, la Régie souhaite obtenir des clarifications additionnelles, en lien avec la demande de traitement confidentiel de certains renseignements déposés au dossier.

[37] Par conséquent, la Régie convoque les participants à une rencontre préparatoire, qui se tiendra le 8 avril 2016, à ses bureaux de Montréal, à compter de 9 h.

[38] Par ailleurs, sous réserve des conclusions auxquelles elle parviendra à l'issue de la rencontre préparatoire, la Régie envisage de convoquer les participants à une séance de travail qui se tiendrait durant la semaine du 2 mai 2016 ainsi qu'à une audience qui aurait lieu durant la semaine du 11 juillet 2016.

[39] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

ACCORDE le statut d'intervenant à ÉLL et RTA;

CONVOQUE les participants à une rencontre préparatoire qui se tiendra le **8 avril 2016** à compter de **9 h** à ses bureaux de Montréal.

Marc Turgeon

Régisseur

Représentants :

Énergie La Lièvre s.e.c. (ÉLL) représentée par M^e Paule Hamelin;

Hydro-Québec représentée par M^e Jean-Olivier Tremblay et M^e Gourami Kakhadze;

Rio Tinto Alcan inc. (RTA) représentée par M^e Pierre D. Grenier.