

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2018-107

R-4050-2018

10 août 2018

PRÉSENT :

Marc Turgeon

Régisseur

Hydro-Québec

Demanderesse

Demande prioritaire de suspension des dates de mise en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 applicables aux installations catégorisées à impact « faible »

Demande d'adoption des normes de fiabilité CIP-002-5.1a et CIP-003-7

1. INTRODUCTION

[1] Le 29 juin 2018, Hydro-Québec, par sa direction principale Contrôle des mouvements d'énergie et exploitation du réseau, désignée à titre de Coordonnateur de la fiabilité au Québec (le Coordonnateur), dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu des articles 31 (5^o) et 85.2, 85.6 et 85.7 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) :

- une demande prioritaire visant à suspendre les dates de mise en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 applicables aux installations dont l'impact est catégorisé « faible » (la Demande prioritaire)²;
- et une demande visant l'adoption d'une nouvelle version de deux normes de fiabilité relatives à la protection des infrastructures critiques (CIP), soit les normes CIP-002-5.1a et CIP-003-7 (la Demande)³.

[2] Le Coordonnateur dépose également, en suivi de la décision D-2017-031⁴, le document « *Rapport relatif à l'évaluation du seuil pour la norme CIP-002-5.1a* » (le Rapport)⁵.

[3] Le 20 juillet 2018, la Régie publie sur son site internet l'*Avis aux personnes intéressées* invitant les personnes intéressées à la Demande à soumettre une demande d'intervention au plus tard le 3 août 2018 et, dans l'intervalle, à soumettre des commentaires sur la Demande prioritaire au plus tard le 27 juillet 2018. Le même jour, elle demande au Coordonnateur d'afficher cet avis sur son site internet et de le communiquer aux entités visées par les normes de fiabilité au Québec.

[4] Le 31 juillet 2018, le Coordonnateur confirme à la Régie que l'avis aux personnes intéressées a été diffusé le 23 juillet 2018 sur son site internet et acheminé par courriel, le même, jour aux entités visées ainsi qu'à la Régie.

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² Pièce [B-0002](#), p. 3.

³ Pièce [B-0002](#), p. 1.

⁴ Décision [D-2017-031](#).

⁵ Pièce B-0008 (document confidentiel).

[5] Le 24 juillet 2018, la Régie demande au Coordonnateur des clarifications portant sur les textes des normes déposées. Le Coordonnateur fournit ces clarifications le 27 juillet 2018.

[6] Le 2 août 2018, la Régie soumet au Coordonnateur la demande de renseignements numéro 1 (la DDR n° 1) portant sur la Demande prioritaire. Le Coordonnateur répond à la DDR n° 1 le lendemain.

[7] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la Demande prioritaire du Coordonnateur.

2. CONTEXTE

[8] Comme en témoigne l'historique de la norme CIP-003-7 de la NERC, les normes CIP ont subi une évolution marquée depuis leur création en 2006⁶. Cet historique fait état des versions successives de 1 à 7 et de l'approbation par la FERC des versions 3, 5, 6 et 7.

[9] Au Québec, le parcours de ces normes est légèrement différent. Afin de clarifier la teneur de la Demande prioritaire, la Régie en dresse ci-dessous les principales étapes :

- Mai 2009 – Demande d'adoption de normes CIP version 1⁷;
- Juillet 2012 - Adoption de normes CIP version 1 et leur Annexe Québec⁸;
- Octobre 2013 – Adoption de normes CIP version 1 et leur Annexe Québec révisées⁹;
- Juillet 2016 – Adoption de normes CIP version 5 et leur Annexe Québec et fixation de leur date d'entrée en vigueur¹⁰;

⁶ Pièce [B-0010](#), norme CIP-003-7, p. 33.

⁷ Dossier R-3699-2009, [pièce B-1, HQCMÉ-1 document 1](#), p. 28.

⁸ Dossier R-3699-2009 Phase 1, décision [D-2012-091](#), p. 22, par. 91.

⁹ Dossier R-3699-2009 Phase 1, décision [D-2013-176](#), p. 27, par. 115.

¹⁰ Dossier R-3947-2015, décision [D-2016-119](#), p. 23, par. 82.

- Octobre 2017 – Adoption de normes CIP version 6 et leur Annexe Québec, fixation de leur date d’entrée en vigueur et retrait de normes CIP version 5 et leur Annexe¹¹.

[10] Avant que ne puissent être mises en vigueur au Québec les normes CIP et leur Annexe Québec, la Régie a préalablement procédé à l’adoption, en janvier 2016,¹² du *Guide des sanctions relatif à l’application des normes de fiabilité en vigueur au Québec* (le Guide des sanctions) soumis par le Coordonnateur.

[11] La Régie dresse ci-dessous les principaux éléments caractérisant les mises en vigueur des normes CIP dans leur version 1, 5 et 6 au Québec et pertinents dans le contexte de la Demande prioritaire du Coordonnateur.

Les normes CIP version 1

[12] En octobre 2015, compte tenu de l’évolution des normes NERC, la Régie suspend l’entrée en vigueur de plusieurs normes dont la norme CIP-003-1 et son Annexe Québec. De ce fait, cette norme ne sera jamais en vigueur dans le régime de fiabilité obligatoire applicable au Québec¹³.

Les normes CIP version 5

[13] La version 5 modifie substantiellement le champ d’application des normes CIP. Les dates d’entrée en vigueur de cette version ont fait l’objet de trois décisions. D’une part, les décisions D-2016-119¹⁴ et D-2017-031¹⁵ conditionnent l’entrée en vigueur des normes CIP et leur Annexe à la combinaison des trois facteurs suivants :

¹¹ Dossier R-4005-2017, décision [D-2017-117](#), p. 26, par. 98.

¹² Dossier R-3699-2009 Phase 2, décision [D-2016-011](#), p. 50, par. 211.

¹³ Dossier R-3699-2009 Phase 2, décision [D-2015-168](#), p. 17, par. 58.

¹⁴ Dossier R-3947-2015 Phase 1, décision [D-2016-119](#), p. 19, par. 64.

¹⁵ Dossier R-3947-2015 Phase 2, décision [D-2017-031](#), p. 36, par. 129.

- a. l'entité est ou non un producteur à vocation industrielle (PVI);
- b. l'entité maintenant visée était¹⁶ ou non visée par la version 1 des normes CIP préalablement adoptées par la Régie;
- c. la classification des systèmes électroniques BES¹⁷ en cause, selon leur impact « élevé », « moyen » ou « faible » en matière de fiabilité.

[14] D'autre part, par la décision D-2017-069, la Régie suspend, pour les entités visées par la version 1 des normes CIP, l'entrée en vigueur des exigences E2.2 et E2.3 de la norme CIP-003-5 pour les systèmes électroniques BES dont l'impact est catégorisé « faible »¹⁸.

Les normes CIP version 6

[15] Les dates d'entrée en vigueur des normes CIP dans leur version 6 font l'objet, jusqu'à ce jour, d'une seule décision. Par sa décision D-2017-117¹⁹, la Régie fixe la date d'entrée en vigueur des normes CIP version 6 et leur Annexe Québec au 1^{er} janvier 2018. Elle établit également le plan de mise en œuvre de la norme CIP-003-6²⁰ comme suit :

¹⁶ Les informations consignées au *Registre des entités visées par les normes de fiabilité* alors en vigueur permettent d'identifier les entités visées par la version 1 des normes CIP, soit Hydro-Québec dans ses fonctions de transporteur et de producteur.

¹⁷ Système de production-transport d'électricité (*Bulk Electric System*).

¹⁸ Dossier R-4005-2017, décision [D-2017-069](#), par. 29.

¹⁹ Décision [D-2017-117](#).

²⁰ Dossier R-4005-2017, décision [D-2017-117](#), par. 85.

PLAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA NORME CIP-003-6

Norme/exigences	Date de mise en application au Québec		
	Entités visées par la version 1 des normes CIP adoptées par la Régie	Entités exemptées de l'application de la version 1 des normes CIP en vertu des dispositions particulières associées à ces normes.	Entités qui possèdent des installations de production à vocation industrielle
CIP-003-6	2018-01-01	2018-10-01	2019-04-01
CIP-003-6, E1 l'alinéa 1.2	2018-01-01	2019-10-01	2020-04-01
CIP-003-6, E2	2018-01-01	2019-10-01	2020-04-01
CIP-003-6, Annexe 1, Sect 1	2018-01-01	2019-10-01	2020-04-01
CIP-003-6, Annexe 1, Sect 2	2018-10-01	2019-10-01	2020-04-01
CIP-003-6, Annexe 1, Sect 3	2018-10-01	2019-10-01	2020-04-01
CIP-003-6, Annexe 1, Sect 4	2018-01-01	2019-10-01	2020-04-01

[16] Ainsi, c'est dans ce contexte d'évolution historique des normes CIP applicables au Québec que s'inscrit la présente Demande Prioritaire soumise par le Coordonnateur. Cette Demande prioritaire vise la modification des dates de mise en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 pour les systèmes électroniques BES dont l'impact est catégorisé « faible ».

3. LA DEMANDE

[17] La demande du Coordonnateur se lit comme suit :

« PAR CES MOTIFS, PLAISE À LA RÉGIE :

ACCUEILLIR la présente demande;

ADOPTER les normes de fiabilité CIP-002-5.1a et CIP-003-7 ainsi que leur annexe respective, dans leurs versions française et anglaise, déposées comme pièces HQCF-2, documents 1 et 2;

ADOPTER les modifications au Glossaire des termes et des acronymes relatifs aux normes de fiabilité, dans leurs versions française et anglaise, déposées comme pièce HQCF-2, document 3;

FIXER la date d'entrée en vigueur de la norme CIP-002-5.1a au 1er octobre 2018 et celle de la norme CIP-003-7 au 1er janvier 2020;

RETIRER les normes CIP-002-5.1 et CIP-003-6 ainsi que leurs annexes respectives, dans leurs version française et anglaise aux dates d'entrée en vigueur des normes CIP-002-5.1.a et CIP-003-7, respectivement;

INTERDIRE la divulgation, la publication et la diffusion des renseignements contenus à la pièce HQCF-1, Document 5;

ET PAR DÉCISION PRIORITAIRE AVANT LE 15 AOÛT 2018 :

SUSPENDRE la date de mise en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 pour les systèmes électroniques BES dont l'impact est catégorisé « faible » »²¹.

[18] Le Coordonnateur propose une entrée en vigueur rapide de la norme CIP-002-5.1a au 1^{er} octobre 2018 et, pour la norme CIP-003-7, la même date d'entrée en vigueur qu'aux États-Unis, soit le 1^{er} janvier 2020²².

²¹ Pièce [B-0002](#), p. 5.

²² Pièce [B-0002](#), p. 2.

[19] Au soutien de sa Demande prioritaire²³, le Coordonnateur précise que la date de mise en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-7 aux États-Unis est le 1^{er} janvier 2020. Ces sections ont trait aux systèmes électroniques BES dont l'impact est catégorisé « faible ». Il précise que cette date remplace celle prévue à la norme CIP-003-6, tel que décrit au plan d'implantation de la NERC. Il soutient que, ce faisant, la NERC a reporté la date de mise en application de ces deux sections à la date d'entrée en vigueur de la norme CIP-003-7.

[20] Il soumet que la version 7 de la norme CIP-003 vient modifier la version 6 pour répondre à l'ordonnance 822 de la FERC visant, entre autres, à clarifier la définition du terme « Point d'accès électronique de système électronique BES à impact faible » et à modifier le terme « Connectivité externe routable à impact faible » en remplaçant le terme « connectivité » par « communication »²⁴.

[21] Il rappelle qu'au Québec, la Régie a fixé les dates de mise en application lors de son adoption de la norme CIP-003-6 et que, pour certaines entités, la date de mise en application est le 1^{er} octobre 2018.

[22] À défaut d'une décision sur le fond de la Demande avant le 15 août 2018, le Coordonnateur formule subsidiairement à la Régie une Demande prioritaire en vue de suspendre la date de mise en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 pour les systèmes électroniques BES dont l'impact est catégorisé « faible » (la Suspension).

[23] Il rappelle que le report des dates de mise en application permet à certaines entités d'étaler leur processus de mise en conformité sur une plus longue période et de réduire par conséquent l'impact de leur mise en conformité.

[24] Enfin, il soutient qu'il n'est pas nécessaire que les entités visées du Québec se conforment à ces deux sections de la norme CIP-003-6 avant les entités des juridictions voisines.

²³ Pièce [B-0002](#), p. 4.

²⁴ Pièce [B-0005](#), norme CIP-003-7, p. 1.

[25] Le Coordonnateur conclut comme suit:

« Le Coordonnateur demande de façon prioritaire que les dates de mises en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 aux systèmes électroniques BES catégorisés à impact « faible » soient suspendues jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la norme CIP-003-7 »²⁵.

[26] Le Coordonnateur justifie sa Demande prioritaire par souci de cohérence avec le cadre normatif en place dans les juridictions voisines²⁶.

[27] En réponse à la DDR n° 1, le Coordonnateur explique que la demande de suspension est applicable aux entités qui figurent au plan de mise en œuvre de la norme CIP-003-6, soit :

- les entités visées par la version 1 des normes CIP adoptées par la Régie;
- les entités exemptées de l'application de la version 1 des normes CIP en vertu des dispositions particulières associées à ces normes;
- les entités qui possèdent des installations de production à vocation industrielle²⁷.

[28] Le Coordonnateur explique que la demande de suspension s'applique à l'entité RTA bien que cette dernière bénéficie d'un délai additionnel pour l'application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 :

« Le Coordonnateur rappelle que puisque RTA est une entité qui possède des installations à production à vocation industrielle (PVI), la demande de suspension s'applique également à cette dernière, bien que celle-ci bénéficie d'un délai additionnel pour l'application de la norme CIP-003-6, exigence E2 et son annexe 1 sections 2 et 3, par rapport au délai accordé aux entités des 2 premières catégories.

Le Coordonnateur tient à préciser qu'aux États-Unis, la date de mise en vigueur fixée par la NERC pour la norme CIP-003-7 est applicable à l'ensemble des

²⁵ Pièce [B-0002](#), p. 4.

²⁶ Pièce [B-0005](#), norme CIP-003-7, p. 1.

²⁷ Pièce [B-0020](#), p. 6, R1.1.

entités sans distinction de la modalité d'application de la version 1 des normes CIP ainsi que de la nature de leurs installation »²⁸. [nous soulignons]

[29] Il ajoute qu'au Québec, pour les entités des deux premières catégories susmentionnées, le Coordonnateur demande à la Régie de fixer au 1^{er} janvier 2020 la date de mise en application de l'exigence E2, annexe 1, sections 2 et 3 de la norme CIP-003-7, date concomitante à la date de mise en application de la NERC.

[30] Pour les entités qui possèdent des installations de production à vocation industrielle, la date de mise en application du 1^{er} avril 2020, proposée par le Coordonnateur, tient compte du même délai de mise en application approuvé par la Régie dans sa décision D-2017-117, lors de l'adoption de la norme CIP-003-6.

[31] Le Coordonnateur conclut comme suit :

« Le Coordonnateur souhaite que le plan de mise en œuvre de la NERC ne modifie pas les dates de conformité précédemment approuvées pour la norme de fiabilité CIP-003-6, autre que la date de conformité pour la norme de fiabilité CIP-003-6, exigence E2, annexe 1, sections 2 et 3, qui serait remplacée avec la date d'entrée en vigueur de la norme de fiabilité CIP-003-7 [...] »²⁹.

4. OPINION DE LA RÉGIE

[32] L'objectif recherché par le Coordonnateur est la suspension, par ordonnance de sauvegarde avant le 15 août 2018, des dates de mises en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6, applicables aux systèmes électroniques BES catégorisés à impact « faible », jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la norme CIP-003-7.

[33] En vertu de l'article 34 de la Loi :

« 34. La Régie peut décider en partie seulement d'une demande.

²⁸ Pièce [B-0020](#), p. 6, R1.2.

²⁹ Pièce [B-0020](#), p. 7, R1.3.

Elle peut rendre toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernées ». [nous soulignons]

[34] Au stade de la sauvegarde, la Régie détermine s'il est opportun de préserver les droits des entités visées jusqu'à ce qu'elle se soit prononcée sur la Demande faisant l'objet du dossier.

[35] Bien qu'elle ne considère pas, lorsqu'elle rend une ordonnance de sauvegarde, être tenue d'appliquer systématiquement les critères d'émission d'une injonction interlocutoire, la Régie est d'avis que la présente demande respecte les critères retenus³⁰.

[36] Le Coordonnateur a établi que la demande au fond, soit l'adoption des normes, présente une apparence de droit.

[37] La Régie note qu'aux États-Unis, les entités dont les installations sont catégorisées à impact « faible » ne sont pas tenues de se conformer aux sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 avant le 1^{er} janvier 2020, soit jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la norme CIP-003-7, et que les sections 2 et 3 de la version 6 de la norme CIP-003-6 n'entreront jamais en vigueur aux États-Unis pour ce qui est des systèmes électroniques BES dont l'impact est catégorisé « faible ».

[38] Elle retient que la demande de suspension prioritaire du Coordonnateur est applicable aux entités qui figurent au plan de mise en œuvre de la norme CIP-003-6, soit :

- les entités visées par la version 1 des normes CIP adoptées par la Régie qui sont présentement sujettes pour conformité au 1^{er} octobre 2018;
- les entités exemptées de l'application de la version 1 des normes CIP en vertu des dispositions particulières associées à ces normes qui sont présentement sujettes pour conformité au 1^{er} octobre 2019;
- les entités qui possèdent des installations de production à vocation industrielle qui sont présentement sujettes pour conformité au 1^{er} avril 2020³¹.

³⁰ Dossier R-3609-2006, décision [D-2006-133](#), p. 4.

³¹ Pièce [B-0020](#), p. 6, R1.1.

[39] La Régie rappelle la teneur des dispositions particulières mentionnées plus haut :

« 4.2. Installations

La présente norme s'applique seulement aux installations du réseau de transport principal (RTP) et aux installations spécifiées pour le distributeur. Dans l'application de cette norme, toute référence aux termes « système de production-transport d'électricité » ou « BES » doit être remplacée par les termes « réseau de transport principal » ou « RTP » respectivement.

Exemptions additionnelles

Sont exemptés de l'application de la présente norme :

- *Toute installation de production qui répond aux deux conditions suivantes : (1) la puissance nominale de l'installation est de 300 MVA ou moins et (2) aucun groupe de l'installation ne peut être synchronisé avec un réseau voisin.*
- *Postes élévateurs des installations de production identifiées au point précédent »³².*

[40] La Régie est d'avis que l'assujettissement des entités visées à se rendre conformes aux sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 entraînerait un effet contraignant pour les entités possédant les systèmes électroniques BES catégorisés à impact « faible » uniquement au Québec.

[41] La Régie considère que les éléments factuels démontrent qu'il ne serait pas justifié que les entités visées se rendent conformes à des exigences plus d'un an avant la date d'entrée en vigueur aux États-Unis de la norme CIP-003-7. Elle est d'avis que cette situation pourrait entraîner un préjudice aux entités visées.

[42] Pour ce qui est de l'échéance de cette suspension, la Régie ne peut présumer à ce jour de sa décision relative à la demande d'adoption de la norme CIP-003-7 et, par conséquent, d'une éventuelle décision en fixant la date d'entrée en vigueur. Pour ce motif, la Régie est d'avis que la suspension doit être effective jusqu'à une date à déterminer au terme de l'examen de la demande d'adoption de la norme CIP-003-7.

³² Dossier R-4005-2017, pièce [B-0032](#), norme CIP-003-6 en vigueur au 1^{er} janvier 2018, p. QC-1.

[43] **En conséquence, la Régie accueille partiellement la demande d'ordonnance de sauvegarde visant la Suspension.**

[44] Par ailleurs, la Régie est d'avis qu'à des fins de clarté quant aux obligations des entités visées par la version 6 de la norme CIP-003, cette ordonnance de suspension doit être codifiée à même les documents relatifs aux normes de fiabilité applicables au Québec. À cet égard, elle rappelle la décision D-2011-068 :

« [117] La Régie juge que les exigences d'une norme de fiabilité doivent être clairement définies, que le niveau de conformité attendu doit être mesurable et que les éléments normatifs des exigences doivent être adéquatement codifiés et regroupés au sein d'un seul document facilement accessible et complet en lui-même.

[...]

[122] Les précisions, interprétations, particularités, exceptions, variantes ou autres nuances en lien avec une norme de fiabilité, apportées par le Coordonnateur et susceptibles d'avoir un impact sur la vérification de la conformité, doivent être codifiées dans une annexe propre à cette norme, afin que les textes des normes de fiabilité soient complets en eux-mêmes pour ce qui est de l'identification des entités visées et de l'identification des exigences à satisfaire.

[...]

[127] Cependant, considérant les motifs énoncés précédemment, la Régie demande au Coordonnateur :

- *d'intégrer, sous forme d'annexe à chaque norme, les aspects normatifs à caractère technique contenus dans les documents Registre des entités, Registre des installations et les Matrices d'application;*
- *d'inclure à la même annexe les aspects normatifs à caractère administratif relatifs aux dates de mise en vigueur et aux responsabilités et activités associées à la vérification de la conformité aux normes de fiabilité, conformément aux dispositions prévues par la Loi et aux décisions de la Régie;*
- *de produire ces nouvelles annexes dans leurs versions française et anglaise;*
- *de produire une version anglaise du document relatif aux Facteurs de risque.*

[...]

[130] *L'annexe de chaque norme de fiabilité doit préciser :*

- *la norme NERC à laquelle l'annexe est associée;*
- *la date d'adoption, par la Régie, de la norme NERC associée;*
- *la date d'adoption, par la Régie, de l'annexe;*
- *la date de mise en vigueur de la norme NERC et de son annexe, conformément aux décisions de la Régie;*
- *que la Régie est responsable, au Québec, de la vérification de la conformité aux normes de fiabilité et à leur annexe qu'elle adopte;*
- *le cas échéant, l'historique des versions d'origine et révisions subséquentes de l'annexe ainsi que leur date d'adoption par la Régie »³³. [nous soulignons]*

[45] Par conséquent, la suspension de la mise en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6, conformément à la présente décision, doit être consignée à l'Annexe Québec de la norme CIP-003-6.

[46] Compte tenu qu'il est dans l'intérêt public de produire la présente décision et par souci d'efficacité réglementaire, la Régie traitera de cet enjeu ultérieurement dans le présent dossier.

[47] **À cette fin, la Régie demande au Coordonnateur de lui soumettre, au plus tard le 31 août 2018, une proposition visant à codifier à l'Annexe Québec de la norme CIP-003-6 la suspension octroyée en la présente.**

[48] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE partiellement la demande de suspension;

³³ Dossier R-3699-2009, décision [D-2011-068](#), p. 30, 31 et 33.

SUSPEND les dates de mise en application des sections 2 et 3 de l'annexe 1 de la norme CIP-003-6 pour les systèmes électroniques BES dont l'impact est catégorisé « faible » jusqu'à une date à déterminer au terme de l'examen de la demande d'adoption de la norme CIP-003-7;

DEMANDE au Coordonnateur de soumettre, au plus tard le **31 août 2018**, une proposition visant à codifier à l'Annexe Québec de la norme CIP-003-6 la suspension octroyée par la présente.

Marc Turgeon
Régisseur

Hydro-Québec représentée par M^e Jean-Olivier Tremblay.