

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2022-141	R-4202-2022	29 novembre 2022
Phase 1		

PRÉSENT :

François Émond
Régisseur

Gazifère inc.
Demanderesse

et

Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur le fond – Phase 1

Demande relative à une étude visant à évaluer l'interchangeabilité de l'hydrogène et du gaz naturel dans le réseau de Gazifère Inc.

Demanderesse :

Gazifère inc.

représentée par M^e Adina Georgescu.

Personnes intéressées :

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

représentée par M^e Pierre-Olivier Charlebois;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

représenté par M^e Camille Cloutier et M^e Franklin S. Gertler;

Regroupement pour la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques (RTIEÉ)

représenté par M^e Dominique Neuman.

TABLE DES MATIÈRES

1. DEMANDE	5
2. CONCLUSIONS PRINCIPALES DE LA RÉGIE.....	6
3. MISE EN CONTEXTE ET OBJECTIFS VISÉS PAR LE PROJET.....	7
4. DESCRIPTION DU PROJET	8
4.1 CONTEXTE.....	8
4.2 TRAVAUX DE LA PHASE 1	9
4.3 CALENDRIER ET COÛTS ASSOCIÉS AU PROJET	10
5. COMMENTAIRES DES PERSONNES INTÉRESSÉES	10
5.1 FCEI.....	10
5.2 ROÉÉ	12
5.3 RTIÉÉ	13
6. OPINION DE LA RÉGIE	14
6.1 UTILITÉ DU PROJET	14
6.2 APPLICATION DU PRINCIPE DE NON-RÉTROACTIVITÉ DES TARIFS	16
6.3 RÉMUNÉRATION DU CFR	19
7. TRAITEMENT CONFIDENTIEL	21
DISPOSITIF :.....	23

1. DEMANDE

[1] Le 28 juillet 2022, Gazifère Inc., (Gazifère ou le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu de l'article 32 (3.1^o) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande (la Demande)² relative à la création d'un compte de frais reportés (CFR).

[2] En effet, Gazifère compte réaliser un projet afin d'évaluer l'interchangeabilité de l'hydrogène et du gaz naturel dans l'objectif de préparer son réseau gazier, ses équipements et ceux de sa clientèle à l'injection sécuritaire d'hydrogène (le Projet). Dans le cadre de la phase 1, le Projet consiste à formuler des recommandations pour la réalisation de tests physiques prévus en phase 2.

[3] Plus précisément, le Distributeur demande à la Régie l'autorisation de créer un CFR hors base dans lequel l'ensemble des coûts de la phase 1 du Projet, d'un montant de 2 179 208 \$, seraient comptabilisés aux fins de leur récupération dans ses tarifs. Il demande également à la Régie que ce CFR soit rémunéré au dernier taux de rendement sur la base de tarification approuvé par la Régie.

[4] Le 10 août 2022, la Régie publie un avis aux personnes intéressées sur son site internet, indiquant qu'elle compte procéder à l'étude de la Demande par voie de consultation. Elle fixe au 22 août 2022 la date limite pour le dépôt des commentaires des personnes intéressées et au 6 septembre 2022 la date pour la réponse du Distributeur à ces commentaires³.

[5] Le 18 août 2022, la Régie transmet sa demande de renseignements (DDR) au Distributeur. Ce dernier y répond le 1^{er} septembre 2022⁴.

[6] Les 22 et 23 août 2022, la Régie reçoit les commentaires de la FCEI⁵ et du RTIEÉ⁶. Le 7 septembre, Gazifère répond à ces commentaires⁷.

¹ [RLRQ, c. R-6.01.](#)

² Pièce [B-0002](#).

³ Pièce [A-0003](#).

⁴ Pièce [B-0010](#).

⁵ Pièce [C-FCEI-0002](#).

⁶ Pièce [C-RTIEÉ-0001](#).

⁷ Pièce [B-0011](#).

[7] Le 13 septembre 2022, afin d'obtenir des renseignements additionnels et des clarifications à propos du Projet, la Régie convoque Gazifère à une audience⁸. Dans sa correspondance, la Régie précise que la FCEI et le RTIÉÉ pourront s'y joindre à titre de personnes intéressées, mais ne pourront pas présenter de preuve ni interroger les témoins de Gazifère. Elles pourront toutefois soumettre des commentaires additionnels après l'audience.

[8] Le 6 octobre 2022, le ROEÉ dépose ses commentaires hors délai⁹.

[9] Le 7 octobre 2022, la Régie permet le dépôt des commentaires du ROEÉ et l'autorise à se joindre à l'audience du 13 octobre 2022 à titre de personne intéressée. Elle lui permet également, à l'issue de l'audience, de déposer des commentaires supplémentaires¹⁰.

[10] La Régie tient l'audience le 13 octobre 2022¹¹.

[11] Les 8 et 9 novembre 2022, la FCEI, le ROEÉ et le RTIÉÉ déposent leurs commentaires supplémentaires¹². Gazifère y répond le 14 novembre 2022¹³.

2. CONCLUSIONS PRINCIPALES DE LA RÉGIE

[12] Pour les motifs énoncés ci-après, la Régie autorise la création d'un CFR portant intérêts au taux de la dette de court terme afin d'y comptabiliser les coûts de la phase 1 du Projet qui seront encourus à compter de la date de dépôt de la Demande.

[13] En ce qui concerne le traitement procédural, la Régie juge qu'il y a lieu de procéder en deux phases. Ainsi, la présente décision porte sur la Demande déposée dans le cadre de

⁸ Pièce [A-0012](#).

⁹ Pièces [C-ROEÉ-0001](#) et [C-ROEÉ-0002](#). Les commentaires du ROEÉ sont amendés le 11 octobre 2022 afin de modifier la numérotation des pièces jointes au soutien de ceux-ci.

¹⁰ Pièce [A-0018](#).

¹¹ Pièce [A-0017](#).

¹² Pièce confidentielle [C-FCEI-006](#) et pièces [C-FCEI-0007](#), [C-ROEÉ-0016](#) et [C-RTIÉÉ-0005](#).

¹³ Pièce [B-0032](#).

la phase 1. La Régie juge nécessaire, toutefois, de maintenir le dossier ouvert afin de permettre à Gazifère d’y déposer, le moment venu, sa demande pour la phase 2.

3. MISE EN CONTEXTE ET OBJECTIFS VISÉS PAR LE PROJET.

[14] Dans le contexte de la transition énergétique au Québec et des diverses mesures législatives et règlementaires qui l’accompagnent, Gazifère estime qu’il est opportun de préparer son réseau gazier existant ainsi que les équipements de l’entreprise et de sa clientèle à l’injection sécuritaire d’hydrogène. Pour ce faire, elle compte d’abord réaliser une étude relative à l’interchangeabilité de l’hydrogène et du gaz naturel.

[15] À cet égard, Gazifère soumet que les pays industrialisés investissent des sommes colossales pour la décarbonation de leur économie à l’aide de l’hydrogène. De telles initiatives sont prévues notamment au Canada et aux États-Unis, d’où provient son approvisionnement en gaz naturel. Elle soumet également que l’ensemble des distributeurs gaziers, dont elle-même, ont le devoir de se préparer à l’arrivée de l’hydrogène dans leur réseau.

[16] Parallèlement, Gazifère a été approchée par un grand joueur de l’énergie renouvelable pour évaluer la possibilité de production locale d’hydrogène vert.

[17] Or, avant même de développer ce projet de production locale ou tout autre projet d’injection, Gazifère mentionne qu’elle doit s’assurer de pouvoir continuer d’exploiter son réseau de façon fiable et sécuritaire, compte tenu des sources externes d’hydrogène en développement.

[18] Bien qu’il existe des projets ailleurs au Canada visant à s’assurer de l’interchangeabilité de l’hydrogène avec le gaz naturel, le Distributeur soumet que le Projet doit tenir compte des caractéristiques propres à sa franchise (âge, matériaux, types d’appareils, conditions des canalisations, etc.).

4. DESCRIPTION DU PROJET

4.1 CONTEXTE

[19] Le Projet a pour but d'évaluer la quantité possible d'hydrogène pouvant circuler dans le réseau gazier de Gazifère en fonction des caractéristiques propres au réseau ainsi que des équipements de sa clientèle (âge, matériaux, types d'appareils, conditions des canalisations, etc.), tout en assurant la sécurité, la fiabilité et l'intégrité du réseau.

[20] Le Projet se déroulera en deux phases. Pour la phase 1, la Demande porte sur la création d'un CFR afin d'y comptabiliser l'ensemble des coûts de la première phase du Projet, laquelle vise à déterminer le pourcentage initial possible d'injection d'hydrogène et d'identifier les ajustements au réseau potentiellement nécessaires pour augmenter ce pourcentage initial.

[21] Gazifère compte déposer à la Régie les conclusions de la phase 1 au cours du 4^e trimestre de 2022, au moment où elle déposera sa demande relative à la phase 2. Celles-ci seront contenues dans un *Rapport final interne*¹⁴ (le Rapport).

[22] Lors de la phase 2, Gazifère s'appuiera sur le Rapport pour déterminer et valider un pourcentage maximal d'injection d'hydrogène dans le réseau gazier, et ce, sans investissement majeur dans les infrastructures.

[23] En outre, cette deuxième phase fournira à Gazifère les renseignements utiles afin de prévoir les travaux nécessaires pour permettre une augmentation de ce pourcentage d'injection.

[24] Les tests physiques prévus en phase 2 ne comprendront pas l'injection d'hydrogène dans le réseau de distribution de Gazifère. De plus, aucune acquisition d'actif physique n'est prévue.

[25] Par ailleurs, en réponse à la question 3.4 de la DDR n° 1 de la Régie, le Distributeur confirme qu'il souhaite comptabiliser les coûts des phases 1 et 2 dans le même CFR. Il

¹⁴ Détails à la pièce [A-0024](#), p. 52.

déposera une demande à cet effet dans le cadre de sa demande portant sur la phase 2 du Projet¹⁵.

4.2 TRAVAUX DE LA PHASE 1

[26] Lors de l'audience, Gazifère précise la nature des travaux qui ont été réalisés lors de la phase 1¹⁶. Elle précise également qu'elle déposera son Rapport au cours du 4^e trimestre de 2022. Ce rapport sera rédigé par des ingénieurs d'Enbridge Gas, à partir principalement des conclusions du rapport de la firme externe DNV¹⁷.

[27] Les principales conclusions du rapport de la firme DNV sont les suivantes¹⁸ :

- Le réseau de Gazifère a la capacité hydraulique de recevoir une certaine quantité d'hydrogène, moyennant des modifications relativement modérées aux stations existantes;
- Les impacts de l'hydrogène sur les conduites en plastique de Gazifère sont minimes;
- L'injection d'hydrogène peut avoir un impact sur les conduites à plus haute pression ainsi que sur certaines composantes du réseau. Une analyse physique plus approfondie est requise pour déterminer le pourcentage exact d'hydrogène pouvant être injecté dans le réseau ainsi que les modifications nécessaires pour le permettre;
- Certains appareils pourraient restreindre l'utilisation de l'hydrogène dans le réseau. Une analyse physique plus approfondie est nécessaire pour déterminer le pourcentage exact d'hydrogène possible dans ces appareils;
- L'analyse des risques démontre que des modifications devront être apportées aux procédures de conception, de construction et d'opération des pipelines et des installations;
- Le réseau actuel peut accueillir jusqu'à 5 % d'hydrogène par volume avec des changements mineurs aux procédures de construction et d'opération. Ce pourcentage pourrait augmenter à la suite d'études physiques plus approfondies.

¹⁵ Pièce [B-0010](#), p. 15, R-3.4 et [B-0005](#), p. 9, l. 12 à 19.

¹⁶ Pièces [B-0023](#), p. 12, [A-0024](#), p. 19 et 20 et pièce confidentielle [A-0025](#), p. 8 à 33.

¹⁷ Pièce confidentielle [B-0014](#) et pièce caviardée [B-0027](#).

¹⁸ Pièce [B-0023](#), p. 16.

4.3 CALENDRIER ET COUTS ASSOCIES AU PROJET

[28] Selon le calendrier des grandes étapes de réalisation, la phase 1 a débuté en juillet 2021 et devait se terminer en juillet 2022 par la remise du Rapport à Gazifère¹⁹. Lors de l'audience, Gazifère a indiqué qu'elle recevrait le Rapport vers la fin du mois d'octobre 2022²⁰.

[29] Les coûts de la phase 1 totalisent 2 179 208 \$. Environ 56 % des coûts, soit environ 1,2 M\$, se rapportent aux frais des ingénieurs du groupe d'ingénierie d'Enbridge Gas. Les frais de DNV s'élèvent à environ 0,8 M\$²¹.

[30] Par ailleurs, au 31 juillet 2022, le solde des dépenses encourues s'élevait à 1 213 119 \$²². Lors de l'audience, Gazifère précise que la conciliation des montants présentés aux réponses 1.9 et 4.1 de la DDR de la Régie est impraticable car ceux présentés à la réponse 4.1 ont été fournis à titre indicatif et qu'ils ont été établis à l'aide d'une pondération²³.

5. COMMENTAIRES DES PERSONNES INTÉRESSÉES

5.1 FCEI

[31] Selon la FCEI, le Projet vise non seulement à tester la résilience du réseau de Gazifère face à une injection indirecte d'hydrogène et à évaluer la quantité d'hydrogène pouvant y circuler de manière sécuritaire mais, également, à évaluer le potentiel d'injection directe d'hydrogène dans le réseau.

[32] Or, elle est d'avis qu'il n'existe aucune obligation pour Gazifère d'injecter directement de l'hydrogène dans son réseau. Cette dernière est plutôt soumise à une obligation de livraison de gaz de source renouvelable (GSR).

¹⁹ Pièce [B-0005](#), p. 13 et 14, Calendrier des grandes étapes de la phase 1.

²⁰ Pièce [A-0024](#), p. 19.

²¹ Pièce [B-0023](#), p. 13.

²² Pièce [B-0010](#), p. 7, R1.9.

²³ Pièce [A-0024](#), p. 22.

[33] En outre, la FCEI soumet que Gazifère n'a pas démontré que l'injection directe d'hydrogène lui permettrait de s'acquitter de cette obligation au moindre coût pour sa clientèle. En l'absence d'une telle démonstration, elle conclut que les coûts engagés pour réaliser le Projet ne sont pas suffisamment justifiés.

[34] Elle soumet également que les spécialistes sur la question de l'utilisation de l'hydrogène, ainsi que les experts mandatés par le gouvernement du Québec, mentionnent que l'injection d'hydrogène dans le réseau de distribution de gaz naturel n'est pas un usage souhaitable pour ce gaz. En outre, la *Stratégie québécoise sur l'hydrogène vert et les bioénergies 2030*²⁴ (la Stratégie) prévoit que les « meilleures possibilités pour l'utilisation de l'hydrogène vert » seront identifiées au plus tard en 2024.

[35] Par ailleurs, la FCEI est préoccupée par les implications financières à moyen et long terme que pourrait avoir l'injection directe d'hydrogène alors que Gazifère n'a pas démontré qu'elle était la plus avantageuse pour les clients.

[36] La FCEI note que la demande de création du CFR porte sur des dépenses antérieures à sa création alors que les travaux relatifs à la phase 1 du Projet sont pratiquement terminés. Elle ajoute que Gazifère planifiait depuis longtemps l'arrivée de l'hydrogène dans son réseau par le biais de l'injection directe de l'hydrogène comme en fait foi l'extrait du registre des lobbyistes²⁵ mis en preuve par la Régie.

[37] Dans ce contexte, la FCEI recommande à la Régie de respecter ses précédents réglementaires et de ne pas autoriser l'inclusion des sommes antérieures à la création du CFR.

[38] En ce qui concerne la pertinence et l'utilité des coûts engagés dans le Projet, la FCEI demande à la Régie d'en reporter l'examen au dossier tarifaire R-4194-2022.

²⁴ Pièce [A-0021](#).

²⁵ Pièce [A-0014](#).

5.2 ROEÉ

[39] À l'égard de l'utilisation de l'hydrogène, le ROEÉ souligne que la Stratégie est claire sur ce qui doit être priorisé :

« [...] capitaliser d'abord sur les utilisations dans lesquelles peu ou pas d'options sont disponibles, tout en déployant les efforts nécessaires pour assurer l'évolution des utilisations pour lesquelles cette filière pourrait jouer un rôle complémentaire à l'électrification directe [...] »²⁶.

[40] Le ROEÉ souligne également que l'hydrogène injecté dans les réseaux gaziers est principalement utilisé pour le chauffage de bâtiments. À cet égard, ce dernier constate que la Stratégie est sans équivoque à l'effet que l'hydrogène ne doit pas être priorisé pour le chauffage résidentiel.

[41] Le ROEÉ ajoute que l'utilisation généralisée de l'hydrogène pour le chauffage n'est soutenue par aucune des 32 études indépendantes sur le sujet. De plus, par rapport à d'autres solutions, telles que les pompes à chaleur, l'énergie solaire thermique et le chauffage urbain, l'utilisation de l'hydrogène pour le chauffage est moins économique, moins efficace, plus gourmande en ressources et associée à des impacts environnementaux plus importants.

[42] Ainsi, le ROEÉ conclut que l'état des connaissances au sujet de l'injection d'hydrogène dans les réseaux gaziers ne permet pas de démontrer l'utilité ni la pertinence du Projet.

[43] En ce qui concerne les allégations de Gazifère sur « l'arrivée imminente de l'hydrogène dans les réseaux » à partir de sources externes, le ROEÉ est d'avis que ces dernières ne sont pas appuyées par la preuve.

[44] Il note que le Projet est déjà bien entamé. Celui-ci ne constitue donc pas une mesure de prévention, de proactivité et de diligence face à un phénomène externe. Il s'agit plutôt d'une étape stratégique que le Distributeur entreprend pour préparer son réseau à l'injection massive d'hydrogène vert qu'il y projette.

²⁶ Pièce [A-0021](#), p. 30.

[45] Ainsi, le ROEÉ soumet que le Distributeur n'a pas démontré que le Projet constitue un investissement prudent.

[46] Par ailleurs, le ROEÉ soumet que l'argument invoqué par Gazifère à l'effet qu'elle jugeait que l'absence d'un cadre législatif l'empêchait de déposer sa Demande, et ce, contrairement à Énergir dans le cadre du dossier R-4165-2021, est insuffisant pour déroger au principe de non-rétroactivité tarifaire.

[47] En conclusion, le ROEÉ recommande à la Régie de ne pas autoriser la création du CFR pour la réalisation du Projet car Gazifère n'a pas démontré que les coûts ainsi reportés bénéficieront à la clientèle. Advenant le cas où la Régie autorisait la création du CFR, il recommande de ne pas y comptabiliser les sommes engagées avant le dépôt de la Demande.

5.3 RTIEÉ

[48] Le RTIEÉ exprime son appui à la demande d'autorisation d'un projet visant à évaluer l'interchangeabilité de l'hydrogène dans le réseau de Gazifère.

[49] Selon le RTIEÉ, une telle étude permettrait, entre autres, de préciser les enjeux pour les clients. En effet, il note que le rapport de DNV contient des mentions sur les risques posés par l'hydrogène sur certains des équipements des clients et sur le besoin de réaliser d'autres études, notamment sur les répercussions de l'hydrogène sur ces équipements.

[50] Le RTIEÉ cite d'autres études sur les effets de l'hydrogène sur les équipements ménagers et sur la nécessité de poursuivre les recherches dans ce domaine.

[51] Ainsi, le RTIEÉ est d'avis que le Projet est nécessaire pour faire avancer les connaissances sur l'utilisation de l'hydrogène et les impacts sur les clients. Il soumet que la réalisation de telles études contribue à l'avancement vers la transition énergétique.

[52] Par ailleurs, le RTIEÉ juge opportun que la Régie crée la phase 2 dans le cadre du présent dossier pour recevoir les premiers résultats de la phase 1 et traiter la demande d'autorisation de la phase 2 à venir.

[53] En outre, le RTIEÉ est d'avis que les coûts des études de la Phase 1 pourraient déjà être traités comme des coûts capitalisés sans autre formalité car l'article 49 de la Loi prévoit que les dépenses de recherche et développement sont traitées comme des actifs.

6. OPINION DE LA RÉGIE

[54] La Régie est saisie d'une demande de création d'un CFR afin d'y comptabiliser la totalité des coûts de la phase 1 du Projet.

[55] La Régie est d'avis que cette demande soulève certains enjeux relatifs à l'utilité du Projet, l'application du principe de non-rétroactivité des tarifs²⁷ de même que la rémunération du CFR²⁸

6.1 UTILITE DU PROJET

[56] La Régie constate que selon la FCEI et le ROEE, Gazifère n'a pas démontré l'utilité ni la pertinence du Projet.

[57] En effet, ces deux personnes intéressées soumettent que le Projet porte davantage sur la question de l'injection directe de l'hydrogène que sur la résilience du réseau gazier. Elles questionnent l'opportunité d'utiliser l'hydrogène pour le verdissement du réseau gazier de Gazifère ainsi que les coûts y afférents.

[58] En outre, selon le ROEE, la preuve de Gazifère ne permet pas de conclure que l'arrivée de l'hydrogène de source externe est imminente. Au lieu de tester elle-même la résilience de son réseau gazier, cette personne intéressée soumet que Gazifère devrait s'appuyer sur les résultats des autres tests en cours et attendre les conclusions des tests d'Énergir autorisés dans le dossier R-4165-2021.

²⁷ Pièce [B-0010](#), p. 1 à 10.

²⁸ Pièce [B-0010](#), p. 13 à 16.

[59] En réponse aux commentaires de la FCEI et du ROEE²⁹, Gazifère précise que le cadre juridique permettra l'injection d'hydrogène dans les réseaux gaziers à compter de janvier 2023.

[60] La Régie note qu'à compter du 1^{er} janvier 2023, les définitions de « gaz naturel » et de « gaz naturel renouvelable », qu'on retrouve à l'article 2 de la Loi se liront désormais comme suit :

« « gaz naturel » : mélange d'hydrocarbures à l'état gazeux ou liquide composé principalement de méthane, à l'exception d'un gaz de synthèse ou d'un biogaz qui n'est pas un gaz de source renouvelable, incluant un gaz de source renouvelable ajouté à un tel mélange avant sa livraison;

« gaz de source renouvelable » : le gaz naturel de source renouvelable ayant les propriétés d'interchangeabilité lui permettant d'être livré par un réseau de distribution de gaz naturel ou une autre substance, notamment l'hydrogène, de source renouvelable, ajoutée au gaz naturel, sans compromettre ses propriétés d'interchangeabilité »³⁰.

[61] En conséquence, le gaz naturel qui circule dans les réseaux de distribution pourrait donc éventuellement comprendre un certain pourcentage d'hydrogène.

[62] Aussi, la Régie tient à souligner que le CFR est un outil règlementaire destiné à servir de « *réceptif de coûts* ». À cet effet, la création du CFR ne constitue pas une autorisation, directe ou implicite, d'inclure les montants liés au Projet au coût de service de Gazifère.

[63] De l'avis de la Régie, puisque le Projet pour lequel Gazifère demande la création d'un CFR, n'a pas encore fait l'objet d'une demande d'autorisation de la Régie, le Distributeur doit assumer le risque de ne pas récupérer les sommes qui pourraient y être inscrites.

²⁹ Pièce [B-0032](#).

³⁰ [Loi modifiant la Loi sur les normes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures, LQ 2021, c. 28.](#)

[64] La Régie rappelle que le présent dossier n'est pas le forum approprié pour débattre de l'utilité et de la pertinence du Projet et, de surcroît, de la meilleure utilisation de l'hydrogène au Québec.

[65] De ce fait, Gazifère devra, en temps opportun, démontrer notamment que les sommes comptabilisées dans le CFR sont nécessaires aux fins de la prestation du service qu'elle rend. La Régie déterminera alors l'opportunité d'intégrer les sommes comptabilisées dans le CFR dans le coût de service de Gazifère.

6.2 APPLICATION DU PRINCIPE DE NON-RETROACTIVITE DES TARIFS

[66] Essentiellement, Gazifère soumet que sa demande comporte certains éléments permettant de faire exception au principe de non-rétroactivité des tarifs. À cet effet, elle soumet notamment qu'au début des travaux de la phase 1, le contexte réglementaire lui semblait inadéquat pour présenter sa Demande³¹.

[67] Lors de l'audience, Gazifère précise les raisons pour lesquelles elle a déposé sa Demande un an plus tard que celle d'Énergir pour un projet similaire³² :

« Oui. En fait je pense que c'est la perception du contexte réglementaire des deux distributeurs. Peut-être qu'au moment... et là je peux pas faire de présomption sur ce qu'Énergir a fait, mais nous quand on a pensé à déposer ou quand on a pensé à faire des actions vers l'hydrogène, il n'y avait pas de contexte réglementaire qui considérerait l'hydrogène dans le cadre de la loi régissant la Régie de l'énergie.

Alors on attendait, on savait, ou on espérait que le projet serait éminemment adopté et on pensait déposer à ce moment-là. Finalement ça a pris beaucoup plus de temps que prévu à annoncer la loi ou le règlement, à faire appliquer le règlement.

Entre temps, on a vu que la Régie était proactive en allant autoriser Énergir, malgré qu'il n'y ait pas le contexte réglementaire qui soit encore formellement établi, et c'est à ce moment-là qu'on a choisi de venir déposer.

³¹ Pièces [B-0032](#), p. 4 et [B-0010](#), p. 3 et 4, R1.1.

³² Dossier R-4165-2021, pièce [B-0002](#).

Évidemment, à partir du moment où on choisi de venir déposer, c'est pas du jour au lendemain où la demande peut être prête et déposée effectivement au dossier. C'est pour ça que ça pris quelques mois. Et je vous ai expliqué le contexte, c'est qu'on avait déjà plusieurs dossiers devant la Régie. Et étant donné la grosseur de l'équipe réglementaire, on a essayé de tout adresser en même temps ».³³ [nous soulignons]

[68] Or, pour les motifs exposés ci-après, la Régie est d'avis qu'en l'instance, le principe de non-rétroactivité des tarifs doit recevoir application et que les motifs invoqués par Gazifère ne justifient pas de faire exception à ce principe.

[69] Le système d'approbation des tarifs prévu par la Loi est, de façon générale, de nature prospective. Ainsi, les dérogations à cette règle sont des cas exceptionnels, tel que mentionné par la Régie, entre autre, dans sa décision D-2017-125:

« [82] La Régie s'est prononcée à plusieurs reprises sur cet enjeu. En effet, depuis sa décision D-2000-222, elle a maintes fois mentionné que le pouvoir tarifaire qui lui est dévolu par la Loi est issu d'un système positif d'approbation, au sens de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Bell Canada c. Canada (CRTC), lequel est de nature exclusivement prospective. Ce système ne permet pas de rendre des ordonnances applicables à des périodes antérieures à la décision finale elle-même, puisqu'elle serait de nature rétroactive.

[83] Par ailleurs, la Cour suprême du Canada a également reconnu le recours à certains outils règlementaires. Dans un premier temps, un tribunal peut rendre une ordonnance provisoire, laquelle est susceptible d'être confirmée ou modifiée par la décision finale et qui prendra effet à la date où elle a été rendue. Dans un second temps, un compte d'écarts peut être créé, afin de capter les écarts entre les coûts réels et ceux prévus de façon prospective ou pour considérer les effets tarifaires de changements intervenus en cours d'année qui ne pouvaient être prévus lors de la fixation des tarifs.

[84] La Régie a recours de façon régulière à ces outils règlementaires et les applique en fonction des caractéristiques particulières de chaque dossier, de façon à préserver le caractère prospectif de ses décisions.

[...]

³³ Pièce [A-0024](#), p. 45 et 46.

[86] *Également, certaines exceptions au principe de la non-rétroactivité tarifaire ont été énoncées par les tribunaux. Par exemple :*

- *s'il est établi que l'entité réglementée a commis une faute ou a volontairement omis de divulguer des informations;*
- *si la décision finale sur les tarifs est nulle;*
- *s'il est établi qu'une circonstance exceptionnelle, un événement externe au régime réglementaire ou hors du contrôle de l'entité réglementée survient (cas de force majeure ou de conditions climatiques extrêmes) »³⁴.*

[notes de bas de page omises]

[70] D'ailleurs, lorsqu'elle rend ses décisions, la Régie tient compte des circonstances extraordinaires et exceptionnelles pour déroger à ce principe, dont par exemple, celle rendue dans le cas des inondations dans la région de l'Outaouais³⁵.

[71] Ainsi, la Régie ne retient pas le motif allégué par Gazifère à titre d'exception à l'application du principe de non-rétroactivité des tarifs. Elle est d'avis que rien dans la Loi, telle qu'en vigueur à l'été 2021, ne l'empêchait de présenter dès ce moment sa demande de création d'un CFR visant à comptabiliser des sommes liées à la réalisation d'une étude d'ingénierie pour se préparer de façon diligente et prudente à l'arrivée potentielle de l'hydrogène dans son réseau, et ce, dans un contexte de transition énergétique³⁶.

[72] De plus, comme l'audience a permis de le clarifier, les travaux des phases 1 et 2 ne comprennent pas l'injection ni la manipulation d'hydrogène.

[73] La Régie est donc d'avis que Gazifère était en mesure, avant le début de la phase 1, de présenter une demande à la Régie visant à autoriser la création d'un CFR hors base portant intérêts pour y comptabiliser les coûts de la phase 1 du Projet. À cet effet, la Régie rappelle ce qu'elle avait énoncé dans une décision antérieure visant un objet similaire :

« [43] La Régie souligne que l'autorisation d'un CÉR n'a trait qu'à la création du « récipient de coûts », tel que le précise le Distributeur. La création d'un CÉR n'est pas une autorisation, directe ou implicite, du Programme, ou des montants liés à celui-ci.

³⁴ Dossier R-4009-2017, décision [D-2017-125](#), p. 21 et 22, par. 82, 83, 84 et 86.

³⁵ Dossier R-4003-2017, décision [D-2017-062](#), p. 9.

³⁶ Pièces [B-0010](#), p. 7 à 10, R1.10 et [B-0023](#), p. 2.

[44] La priorité de la demande du Distributeur relève du contexte et du cadre réglementaire. La Régie a été créée afin de s'assurer que les tarifs exigés par le Distributeur soient justes et raisonnables. À cette fin, avant tout ajustement tarifaire, le Distributeur doit en rechercher l'autorisation auprès de la Régie. Cela a pour effet de restreindre la flexibilité de ce dernier d'ajuster rapidement ses tarifs, à la hausse ou à la baisse, pour faire face aux conditions du marché. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas récupérer entièrement des coûts imprévus en cours d'année car il n'était pas en mesure de les évaluer lors de l'établissement de ses tarifs »³⁷.

[74] En outre, la Régie partage l'opinion de la FCEI à l'effet que le niveau de complexité de la preuve déposée par Gazifère au soutien de sa Demande est faible³⁸. La Régie constate, en effet qu'elle ne contient, essentiellement, qu'une brève description des objectifs, de l'énoncé et de l'échéancier du Projet. De surcroît, elle constate que la pièce B-0005 contient peu d'éléments additionnels par rapport à ceux contenus à la pièce B-0002.

[75] En conséquence, la Régie est d'avis que la situation décrite par Gazifère entourant le dépôt de sa Demande ne constitue ni une circonstance exceptionnelle, ni un événement externe au régime réglementaire ou hors de son contrôle comme un cas de force majeure ou de conditions climatiques extrêmes permettant de déroger au principe de non-rétroactivité tarifaire.

[76] Ainsi, la Régie autorise Gazifère à créer un CFR en date du 28 juillet 2022, soit à compter de la date de dépôt de la Demande, dans lequel seront comptabilisés les coûts de la phase 1 encourus à compter de cette date, à savoir les sommes encourues au-delà du montant de 1 213 119 \$³⁹.

6.3 REMUNERATION DU CFR

[77] Afin de justifier la rémunération du CFR comme s'il s'agissait d'un compte relié à un investissement (CRI)⁴⁰, Gazifère soumet essentiellement que le Projet est une étape

³⁷ Dossier R-4000-2017, décision [D-2017-037](#), p. 10.

³⁸ Pièce [C-FCEI-0007](#), p. 6.

³⁹ Pièce [B-0010](#), p. 7, R1.9.

⁴⁰ Dossier R-3924-2015 phase 4, décision [D-2016-092](#), p. 37 et 38.

préalable et nécessaire à la réalisation d'un éventuel projet d'investissement lui permettant de satisfaire ses obligations à l'égard du GSR par le biais de l'hydrogène⁴¹.

[78] Elle mentionne toutefois qu'elle n'est pas en mesure de confirmer si les dépenses engagées feront l'objet d'une capitalisation ou si elles seront constatées dans les résultats financiers à titre de dépenses d'exploitation.

[79] Or, si le Projet ne donnait pas lieu à un investissement, Gazifère propose d'ajuster la rémunération du CFR en conséquence lors d'un prochain dossier tarifaire. Il s'agirait de compenser la clientèle pour l'écart entre la rémunération du CFR au taux de rendement sur la base de tarification et celle applicable à un compte d'écarts et de reports (CÉR), à savoir en utilisant le taux de la dette à court terme.

[80] Dans l'optique où Gazifère propose de rémunérer le CFR en tenant compte du caractère incertain de la nature des dépenses du Projet, la Régie remarque que le CFR pourrait également être rémunéré dès à présent comme un CÉR. Dans le cas où le Projet donnait lieu à un investissement, Gazifère pourrait demander lors d'un prochain dossier tarifaire que le CFR soit rémunéré au même taux qu'un CRI.

[81] En outre, bien que le Projet soit une étape préalable et nécessaire pour permettre à Gazifère de satisfaire ses obligations à l'égard du GSR par le biais de l'hydrogène, la Régie constate qu'il ne s'agit pas là de la seule étape nécessaire à cette fin.

[82] En effet, Gazifère mentionne qu'outre les questions techniques visées par le Projet, d'autres études sont nécessaires au-delà du Projet avant que ne circule l'hydrogène dans le réseau, dont une évaluation des coûts d'approvisionnement et des impacts sur la facture des clients⁴².

[83] La Régie mentionne qu'un avant-projet est une étape à part entière d'un projet. Il ne peut exister en lui-même s'il est détaché du projet auquel il se rattache. C'est pour cette raison que les coûts d'un avant-projet font partie intégrante des coûts du projet en cause.

[84] Or, bien que l'ensemble de la preuve au dossier permette de comprendre les objectifs du Projet de même que les activités et les coûts de la phase 1, la Régie souligne que les

⁴¹ Pièce [B-0010](#), p. 14 et 15, R3.2.

⁴² Pièce [A-0024](#), p. 39 et 40.

investissements qui pourraient éventuellement découler du Projet sont inconnus à ce jour, de même que leur nécessité et leurs coûts.

[85] Dans ce contexte, la Régie est d'avis que le Projet correspond davantage à une étude de faisabilité technique qu'à une étude d'avant-projet. De telles études précèdent les projets car elles en établissent les bases. Toutefois, comme la preuve au dossier le démontre, leurs conclusions ne sont pas définitives.

[86] Vu ce qui précède, la Régie est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la clientèle de rémunérer le CFR au taux de rendement d'un CÉR et non à celui d'un CRI. La Régie autorise donc que les coûts comptabilisés au CFR soient rémunéré au taux de la dette à court terme.

[87] **Advenant que les travaux entrepris dans le cadre du présent dossier concluent à la nécessité de réaliser un projet d'investissement pour mettre à niveau son réseau de distribution et que Gazifère démontre que le Projet répond aux critères permettant d'en capitaliser les coûts avec ceux de cet éventuel projet d'investissement, Gazifère pourra, lors d'un prochain dossier tarifaire, demander d'ajuster le taux de rémunération du CFR en fonction du taux de rendement d'un CRI, le cas échéant.**

[88] En outre, comme les phases 1 et 2 constituent les deux phases intrinsèquement liées du Projet, la Régie retient le traitement procédural décrit lors de l'audience, à savoir qu'à l'issue de la présente décision relative à la phase 1, le dossier restera ouvert afin de permettre à Gazifère d'y déposer, en temps opportun, sa demande relative à la phase 2⁴³.

7. TRAITEMENT CONFIDENTIEL

[89] Le 13 octobre 2022, Gazifère dépose une déclaration sous serment de monsieur Francis-Olivier Joncas⁴⁴ afin que la Régie ordonne le traitement confidentiel des

⁴³ Pièce [A-0024](#), p. 50.

⁴⁴ Pièce [B-0021](#).

renseignements contenus à la pièce B-0014, déposée sous pli confidentiel jusqu'à ce que le réseau cesse d'être opéré de manière finale et définitive.

[90] Le 1^{er} novembre 2022, Gazifère dépose une version caviardée de la pièce B-0014, comme pièce B-0027⁴⁵, ainsi qu'une déclaration sous serment de monsieur Benoît Gratton⁴⁶, dans laquelle ce dernier soumet les motifs justifiant l'émission d'une ordonnance de traitement confidentiel à l'égard des renseignements caviardés de cette pièce et ce, jusqu'au 31 décembre 2027.

[91] À cet égard, monsieur Gratton réfère aux motifs relatifs à la sécurité du réseau tels qu'évoqués à la déclaration sous serment de monsieur Joncas et ajoute, notamment, qu'une ordonnance de confidentialité est nécessaire afin de préserver la compétitivité de Gazifère eu égard, entre autre, à son offre de services et d'équipements à sa clientèle dans le contexte du développement des nouveaux gaz et protéger le savoir-faire technique développé par l'entreprise dans ce domaine.

[92] L'article 30 de la Loi prévoit ce qui suit :

« La Régie peut interdire ou restreindre la divulgation, la publication ou la diffusion de renseignements ou de documents qu'elle indique, si le respect de leur caractère confidentiel ou l'intérêt public le requiert ».

[93] Cet article constitue une exception à la règle générale du caractère public des débats devant la Régie. Selon cette règle, il incombe à celui qui demande une ordonnance de traitement confidentiel de faire la preuve que les renseignements visés par sa demande comportent un caractère confidentiel qui doit être respecté.

[94] Aux fins de la présente décision, la Régie prend en considération la nature des renseignements visés par la demande et le préjudice auquel Gazifère serait exposée, selon les déclarations sous serment déposées au dossier.

[95] Après examen des motifs énoncés aux déclarations sous serment de monsieur Joncas et de monsieur Gratton, la Régie juge que les renseignements caviardés contenus à la pièce B-0027 doivent être traités de façon confidentielle.

⁴⁵ Pièce [B-0027](#).

⁴⁶ Pièce [B-0025](#).

[96] **En conséquence, la Régie ordonne le traitement confidentiel des informations caviardées de la pièce B-0027, déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0014 et en interdit donc la divulgation, la publication et la diffusion, jusqu'au 31 décembre 2027.**

[97] **Considérant la conclusion à laquelle elle en arrive, la Régie ordonne également le traitement confidentiel des informations caviardées des notes sténographiques de l'audience du 13 octobre 2022, déposées comme pièce B-0030⁴⁷, ainsi que des informations caviardées des commentaires de la FCEI déposés comme pièce C-FCEI-0007⁴⁸ et en interdit la divulgation, la publication et la diffusion, jusqu'au 31 décembre 2027.**

[98] **Considérant ce qui précède,**

La Régie de l'énergie :

AUTORISE Gazifère à créer un CFR en date du 28 juillet 2022 afin d'y comptabiliser les coûts de la phase 1 encourus à compter de cette date, à savoir les sommes encourues au-delà du montant de 1 213 119 \$;

FIXE la rémunération du CFR au taux de la dette à court terme;

ORDONNE le traitement confidentiel des informations caviardées de la pièce B-0027, déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0014, et en **INTERDIT** la divulgation, la publication et la diffusion, jusqu'au 31 décembre 2027;

ORDONNE le traitement confidentiel des informations caviardées de la pièce B-0030, déposée sous pli confidentiel comme pièce A-0025, ainsi que des informations caviardées de la pièce C-FCEI-0007, déposée sous pli confidentiel comme pièce C-FCEI-0006, et en **INTERDIT** la divulgation, la publication et la diffusion, jusqu'au 31 décembre 2027;

⁴⁷ Pièces A-0025 (version déposée sous pli confidentiel) et [B-0030](#) (version caviardée).

⁴⁸ Pièces C-FCEI-0006 (version déposée sous pli confidentiel) et [C-FCEI-0007](#) (version caviardée).

ORDONNE au Distributeur de se conformer à tous les éléments décisionnels contenus dans la présente décision.

François Émond
Régisseur