

**Paule Hamelin**

Ligne directe : 514-392-9411

Télec. : 514-876-9011

Paule.hamelin@gowlings.com

Montréal, le 4 septembre 2015

Me Véronique Dubois  
Secrétaire  
**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**  
C.P. 001, Tour de la Bourse  
800, Place Victoria, bureau 255  
Montréal (Québec) H4Z 1A2

Adjointe  
Tél. : (514) 878-1041, poste n° : 65254

**Objet : Régie - Établissement d'un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficiace par le distributeur d'électricité**  
**Votre dossier : R-3897-2014**  
**Notre dossier : L113490039**

---

Chère consœur,

Dans le cadre de sa décision procédurale D-2015-103, la Régie indiquait ce qui suit au sujet de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, chapitre R-6.01 (la « **Loi** ») :

#### « 2.1.1 INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 48.1 DE LA LOI

[13] Lors de la rencontre préparatoire, le Transporteur et le Distributeur se sont dits d'avis que le texte de l'article 48.1 de la Loi ne permet pas de considérer d'autres objectifs au MRI que les trois objectifs qui y sont explicitement indiqués. À leur avis, si le législateur avait voulu qu'une telle option soit possible, il l'aurait inscrite, ce qu'il n'a pas fait.

[14] Les intervenants soutiennent, pour leur part, que l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi par le Transporteur et le Distributeur est trop restrictive. Selon eux, la Loi ne proscrit pas l'ajout d'objectifs à la liste incluse à cet article.

[15] Devant ces deux interprétations divergentes par les participants, la Régie souhaite obtenir de ceux-ci leur argumentation quant à la portée de l'article 48.1 de la Loi aux fins d'établir un MRI.

**[16] En conséquence, afin de permettre un déroulement diligent du dossier, la Régie demande aux participants de se prononcer par écrit sur l'interprétation à donner à l'article 48.1 de la Loi d'ici le 8 septembre 2015 à 12 h. Avant le dépôt de la preuve en phase 1, elle statuera sur le cadre réglementaire qui s'appliquera au présent dossier. »**

Nous vous transmettons donc par la présente nos commentaires relatifs à l'interprétation à donner à l'article 48.1 de la Loi.

À la lumière de ce qui suit, nous croyons que la Régie devrait dans le cadre précis de l'interprétation de cette disposition privilégier une approche restrictive, c'est-à-dire se limitant aux objectifs décrits et énoncés à cette disposition et de façon subsidiaire, privilégier une approche où les objectifs énoncés devraient avoir préséance sur tout autre critère s'ajoutant à l'énumération expressément prévue.

## **REMARQUES PRÉLIMINAIRES**

Nous comprenons que la Régie, dans sa décision D-2015-103, réfère à deux interprétations possibles en fonction des commentaires qui lui ont été formulés lors de la conférence préparatoire. Toutefois, nous soumettons qu'à la lecture de l'article 48.1 de la Loi, il ne semble pas y avoir d'ambiguïté qui mérite une interprétation de cette disposition en fonction des principes de loi applicables. En effet, cet article est clair à l'effet que la Régie « établit » un mécanisme de réglementation incitative (« MRI ») qui « doit » poursuivre les trois (3) objectifs énoncés de façon spécifique à la disposition. Selon nous, le législateur a limité les objectifs à ceux expressément décrits à cette disposition.

## **LES PRINCIPES D'INTERPRÉTATION APPLICABLES**

La Cour Suprême dans l'arrêt *Bell Expressvu c. Rex* [2002] 2 RCS 561 a énoncé qu'un tribunal appelé à interpréter une disposition législative doit se livrer à l'analyse contextuelle et théologique avant de décider si le texte de la disposition est ambigu. Pour se faire, cette Cour a appliqué le principe proposé par l'auteur Driedger (p. 580) qui est :

« (...) lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur ».

Les dispositions suivantes de la *Loi d'interprétation*, chapitre I-16 doivent aussi être considérées :

« **41.** Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

**41.1.** Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet. »

i) *Le sens ordinaire et grammatical*

Si l'on tient compte du sens ordinaire et grammatical, il appert que le MRI doit répondre aux caractéristiques expressément stipulées. Le législateur n'a pas indiqué que la Régie pouvait tenir compte de d'autres caractéristiques en indiquant le terme « notamment » ou encore en ajoutant un dernier critère discrétionnaire tel « toutes autres caractéristiques que la Régie voudrait considérer ».

Contrairement à l'article 48.1, il est important également de constater que la Loi prévoit par ailleurs l'utilisation du mot « notamment » à plusieurs endroits à travers son texte dont environ à 17 reprises incluant au moins 2 fois dans le contexte d'énumération d'objectifs et de conditions soit aux articles 49 et 85.4 de la Loi.

Plus spécifiquement, l'article 49 de la Loi qui suit immédiatement l'article 48.1 de la Loi inclut le terme « notamment » avant une énumération d'objectifs à poursuivre par la Régie lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport.

En interprétant ces deux dispositions ensemble, force est de constater que le législateur a choisi de ne pas ajouter à l'article 48.1 de la Loi un tel terme qui aurait pu justifier que la liste des objectifs n'était pas exhaustive. Il est reconnu en semblables matières qu'il faille éviter d'ajouter des notes ou du texte à un texte de loi :

« 10.42. Si la loi est bien rédigée, il faut tenir pour suspecte une interprétation qui conduirait soit à ajouter des termes ou des dispositions, soit à priver d'utilité ou de sens des termes ou des dispositions. Comme le rappelait récemment la Cour d'appel de l'Ontario : « [TRADUCTION] En général, un tribunal doit présumer que le législateur exprime ce qu'il veut dire et veut dire ce qu'il exprime. »

1043. La fonction du juge étant d'interpréter la loi et non de la faire, le principe général veut que le juge doive écarter une interprétation qui l'amènerait à ajouter des termes à la loi : celle-ci est censée être bien rédigée et exprimer complètement ce que le législateur entendait dire : « [TRADUCTION] C'est une chose grave d'introduire dans une loi des mots qui n'y sont pas et sauf nécessité évidente, c'est une chose à éviter ». » [Références omises]

Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, aux pages 316 et 317

La Cour suprême du Canada s'est penchée à plusieurs reprises sur l'usage par le législateur du terme « notamment ». Dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [2003] 1 R.C.S. 66, le plus haut tribunal du pays écrit (aux pages 85 et 86) :

« Rappelons en outre que les exemples énumérés dans ce paragraphe ne sont pas exhaustifs et ne restreignent pas la portée générale de la disposition introductive. Le législateur a clairement exprimé son intention que la disposition introductive conserve son sens large et général en ne donnant que des exemples non exhaustifs. Il a utilisé les termes « notamment », ou « *including* » dans la version anglaise. Dans *Lavigne*, précité, par. 53, j'ai

eu l'occasion de faire les remarques suivantes sur la signification de cette expression dans le contexte de l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels :

Le législateur prend soin de préciser que l'al. 22(1)b) conserve son sens large et général par l'énumération non limitative d'exemples. Il utilise le mot « notamment » afin de préciser que les exemples donnés ne sont énumérés qu'à titre indicatif et n'ont pas pour effet de limiter la portée générale de la phrase introductive. La version anglaise de cette disposition est aussi explicite. Le législateur introduit l'énumération d'exemples par l'expression « *without restricting the generality of the foregoing* ». Notre Cour a déjà eu à examiner l'interprétation du mot « notamment » dans des circonstances similaires. En effet, dans l'affaire *Dagg*, précitée, par. 68, le juge La Forest a analysé l'art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dont la phraséologie ressemble à celle de l'al. 22(1)b) de cette même loi :

La disposition liminaire de cet article définit l'expression « renseignements personnels » comme étant « [l]es renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment ». Selon son sens clair, cette définition est indéniablement large. En particulier, elle précise que la liste des exemples particuliers qui suit la définition générale n'a pas pour effet d'en limiter la portée. Comme l'a récemment jugé notre Cour, cette phraséologie indique que la disposition liminaire générale doit servir de principale source d'interprétation. L'énumération subséquente ne fait que donner des exemples du genre de sujets visés par la définition générale; voir *Schwartz c. Canada*, 1996 CanLII 217 (CSC), [1996] 1 R.C.S. 254, aux pp. 289 à 291.

Ainsi, la liste d'exemples figurant à l'al. 3j) n'est pas exhaustive et ne limite certainement pas l'application de la disposition introductive au poste actuel d'un employé ou au dernier poste d'un employé maintenant à la retraite. [...] »

En l'absence du terme « notamment » ou autres expressions de style similaires, nous estimons que l'interprétation limitative doit prévaloir.

Qui plus est, il est nécessaire de considérer que, par le biais et la forme de l'énumération contenue à l'article 48.1 de la Loi, l'intention du législateur est que le MRI à établir par la Régie vise les objectifs spécifiés et non d'autres objectifs. D'ailleurs, la Cour du Québec écrit dans *Commission de la construction du Québec c. Richer*, 2004 CanLII 16998 (QC CQ) au sujet des principes d'interprétation applicables en matière d'énumérations (au para. 40) :

« [40] Le troisième motif découle par ailleurs des principes d'interprétation à privilégier lorsque le problème d'interprétation à résoudre résulte du sens à conférer aux mots, termes et expressions enchâssés dans une énumération. En effet, nous rappellent les règles *eiusdem generis*, *noscitur a sociis* et *expressio unius est exclusio alterius*, la décision du législateur de préciser, sous forme d'énumération, les cas d'exception à la règle suivant laquelle ne constitue une petite créance que celle que détient une personne en son nom et pour son compte personnels, emporte trois effets. D'abord, il faut conférer à la dernière composante de l'énumération un sens et une portée qui soient compatibles avec les autres énoncés. Ensuite, il faut s'inspirer des énoncés non litigieux pour trouver la couleur de

l'expression à interpréter, le sens d'un terme étant susceptible d'être révélé par celui des mots qui l'entourent. Enfin, il faut s'incliner devant le fait qu'en prenant la peine de viser une réalité par son inclusion dans l'énumération, le législateur a choisi de ne pas viser d'autres réalités qui n'y sont pas incluses. Or, en l'espèce, l'application de ces trois règles d'interprétation a pour conséquences d'une part de limiter l'exception à ce qui est clairement énoncé, et d'autre part de conférer aux termes de l'énumération une portée restrictive qui soit limitée au plus petit dénominateur commun. »

(Nous soulignons)

Également, l'auteur Sullivan rappelle que lorsque le législateur dresse une liste d'objectifs, il est présumé que les objectifs non mentionnés sont exclus :

« 8.92 Failure to mention comparable items. When a provision specifically mentions one or more items but is silent with respect to other items that are comparable, it is presumed that the silence is deliberate and reflects an intention to exclude the items that are not mentioned. [...] (Ruth SULLIVAN, *Sullivan on the construction of Statutes*, 6e Éd., 2014, LexisNexis Canada, au para. 8.92)

(Nous soulignons)

À titre illustratif, ce principe reconnu d'interprétation législative (*expressio unius est exclusio alterius*) a été appliqué en matière d'interprétation d'une convention collective dans *Métallurgistes Unis d'Amérique, section locale 9324 c. Sorevco Inc.*, 2003 CanLII 46408 (QC SAT) à la page 7:

« Vu le mode de rédaction adopté par les parties, l'avocat de la Compagnie invoque avec raison le principe d'interprétation *expressio unius est exclusio alterius*. Les auteurs auxquels il s'est reporté dans le cadre de sa plaidoirie reconnaissent que lorsque le législateur adopte ce mode de rédaction dans un texte de loi, on peut généralement présumer que son intention est d'exclure les éléments ou réalités qui n'y sont pas mentionnés. L'auteur R. Sullivan qui traite du principe *expressio unius est exclusio alterius* écrit dans son ouvrage *Statutory Interpretation* :

The reasoning goes as follows ; if the legislature had intended to include all possible members or things, it would have mentioned them all or described them using general terms; it would not have mentioned one or some while saying nothing of others, for that would be irrational and disorderly. Legislation is supposed to be drafted in a coherent and orderly way. It thus follows from sound drafting practice that a partial enumeration of like things is meant to be exhaustive, and anything left off the list is by implication meant to be excluded[1].

Bien que l'auteur de ces lignes traite de l'interprétation des textes législatifs, le principe qu'il expose vaut tout aussi bien en ce qui concerne l'interprétation des conventions collectives. »

(Nous soulignons)

Les principes ci-haut exprimés supportent l'interprétation limitative du texte de l'article 48.1 de la Loi.

*ii) L'esprit et l'objectif de la disposition*

L'interprétation que nous proposons est cohérente avec l'esprit et l'objectif de la disposition et de la Loi.

Les trois (3) objectifs énumérés à l'article 48.1 de la Loi sont cohérents, spécifiques et complémentaires et se rattachent à des notions économiques. (D-2014-033, le terme MRI a un sens précis dans le domaine de la régulation économique par. 106). Aussi, la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours du budget du 20 novembre 2012*, chapitre 16 (la « Loi 16 ») indiquait que l'insertion de l'article 48.1 de la Loi avait pour objectif de mettre l'accent sur la réalisation de gains d'efficacité (D-2014-033, par. 110). Ainsi, les objectifs économiques semblent prépondérants par opposition à des intérêts qui pourraient plutôt être d'ordre social ou environnemental. Aussi, les trois (3) objectifs semblent viser les parties directement intéressées et visées par le MRI soit le Distributeur, le Transporteur et les clients.

Certains voudront ajouter au texte de l'article 48.1 de la Loi en plaçant qu'il devrait avoir une portée plus large à la lumière de l'article 5 de la Loi. Nous croyons que la Régie devrait considérer en premier lieu les objectifs spécifiquement décrits à l'article 48.1 de la Loi. À la limite, l'article 5 de la Loi ne devrait être considéré que dans le cadre de l'application des objectifs énoncés à l'article 48.1 mais ne devrait pas permettre d'ajouter des critères non spécifiés.

À l'égard du contexte législatif, il y a lieu de noter que la version préliminaire de l'article 2 de la Loi 16 se lisait comme suit :

« La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants :

- 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;
- 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et au transporteur ou, selon le cas, au distributeur;
- 3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés le tarif de transport d'électricité et celui applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur;
- 4° tout autre objectif déterminé par le gouvernement. » (Nous soulignons)

Or, le 4<sup>e</sup> paragraphe a été spécifiquement supprimé par le législateur dans la version finale de la disposition. Nous estimons que l'intention était donc effectivement de ne pas ajouter à la liste d'objectifs énumérés.

En conclusion, à la lumière de ce qui précède, nous sommes d'avis que l'interprétation limitative de l'énumération devrait ici prévaloir. De façon subsidiaire, la Régie devrait certainement considérer que les objectifs énumérés devraient avoir préséance sur tout autre objectif non prévu à l'énumération.

Veillez agréer, chère consœur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

**GOWLING LAFLEUR HENDERSON S.E.N.C.R.L., s.r.l.**



Mylène Lemieux, en l'absence de  
Paule Hamelin  
PH/st