

L'INCORPORATION PAR RENVOI DANS L'EXERCICE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE À L'ÉCHELON FÉDÉRAL

Jacques Desjardins* et Josée Legault**
Ottawa

Le présent article vise à mettre en lumière certains aspects de la technique de l'incorporation par renvoi dans le contexte de la réglementation fédérale. Il précise d'abord en quoi consiste cette technique, quel en est le caractère et quels en sont les effets; il examine ensuite l'applicabilité, au texte dont la substance est incorporée par renvoi dans un règlement, des exigences procédurales auxquelles est assujéti le règlement; il signale en dernier lieu l'incidence du principe de la primauté du droit sur l'opposabilité des règles de droit établies au moyen de l'incorporation par renvoi.

L'article conclut que la technique demeure attrayante surtout dans les cas où le document externe auquel le règlement fait renvoi est accessible dans les deux langues officielles. Autrement, même si les exigences procédurales ne s'appliquent pas au document externe auquel une disposition réglementaire fait renvoi, cette disposition pourrait être jugée inopposable à certaines personnes.

This article highlights various aspects of the technique of incorporation by reference, as used in the context of federal regulations: the technique itself, its temporal character and its effects; the applicability, to the referenced text, of the procedural requirements to which the referring regulations are subject; and the effects of the rule of law on the enforceability of the legal rules established by incorporation by reference.

*The authors conclude that incorporation by reference is of most benefit where the referenced extrinsic document is accessible in both official languages. Where the document is not bilingually accessible, and even though procedural requirements do not apply to the extrinsic document referred to in the regulatory provision, this provision could be judged unenforceable in respect of certain individuals.****

Introduction

Le renvoi est une technique de rédaction législative largement utilisée dans l'exercice du pouvoir législatif. Cette technique vise plusieurs résultats et peut en conséquence prendre diverses formes. Il y a, entre autres, le renvoi à une disposition d'un même texte législatif visant à créer un lien entre

* Jacques Desjardins et **Josée Legault sont avocats à la Section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice à Ottawa. Les opinions émises dans cet article n'engagent que la responsabilité des auteurs.

*** The English version is available on request from the Canadian Bar Association, Suite 902, 50 O'Connor Street, Ottawa, Ontario, K1P 6L2 (Fax: (613) 237-0185).

deux dispositions,¹ le renvoi à un autre texte législatif pour l'abroger ou le modifier,² le renvoi dans un texte législatif à un autre texte législatif pour délimiter le champ d'application du premier texte,³ ou encore le renvoi dans un texte législatif à un autre texte législatif ou à tout autre document pour en incorporer la substance.

Le présent article porte sur cette dernière forme de renvoi dans sa conception traditionnelle, utilisée dans l'exercice du pouvoir réglementaire et communément appelée "incorporation par renvoi". Il s'agit du renvoi, dans un règlement, à un document externe qui est valide et qui a été établi à des fins autres que celles de ce règlement.⁴ Est donc exclu de la présente étude le renvoi, dans un règlement, à un document externe qui a été élaboré dans le seul but d'en incorporer la substance dans ce règlement.⁵

La technique de l'incorporation par renvoi, dont la validité a été maintes fois reconnue par les tribunaux,⁶ est plusieurs fois centenaire⁷ et continue d'être un outil de prédilection dans le domaine de la réglementation fédérale. Cette technique comporte indéniablement certains avantages:⁸ elle permet, entre autres, d'alléger le libellé des règlements en évitant des répétitions parfois longues et fastidieuses.

¹ Voir P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2e éd., 1990), p. 76.

² Voir G.C. Thornton, *Legislative Drafting* (2e éd., 1979), p. 120.

³ Voir *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384, à la p. 394 (C.P.); *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General of British Columbia*, [1959] R.C.S. 497, aux pp. 503, 509-511; E.A. Driedger, *The Interaction of Federal and Provincial Laws* (1976), 54 R. du B. can. 695, aux pp. 703-708; G.-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada: institutions, partage des pouvoirs, droits et libertés* (1990), pp. 258-259; P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1985), pp. 304-307; F. Chevrete et H. Marx, *Droit constitutionnel. Notes et jurisprudence* (1982), p. 235; F. Chevrete et H. Marx, *Le droit canadien en matière d'obscénité: aspects constitutionnels* (1976), 54 R. du B. can. 553; J.E. Magnet, *Constitutional Law of Canada: Cases, Notes and Materials* (2e éd., vol. 1, 1985), p. 163; G.V. La Forest, *Delegation of Legislative Power in Canada* (1975), 21 McGill L.J. 131, aux pp. 137-138.

⁴ Hogg, *op. cit.*, note 3, p. 303; N. Finkelstein, *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5e éd., vol. 1, 1986), p. 43.

⁵ Est donc exclue de la présente étude l'analyse de l'arrêt *Procureur général de la Province de Québec c. Collier*, [1985] C.A. 559, entériné par la Cour suprême du Canada, [1990] 1 R.C.S. 260.

⁶ Citons entre autres *Re Brinklow*, [1953] O.W.N. 325 (C.A. Ont.); *Re Fidanza and Fidanza* (1973), 15 C.C.C. (2d) 87 (C.P.-Div. fam.-Ont.); *Attorney General for Ontario v. Scott*, [1956] R.C.S. 137; *Coughlin v. The Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569. Voir aussi *R. v. Walton* (1906), 11 C.C.C. 204 (C.A. Ont.); *Beynon v. City of Victoria* (1981), 124 D.L.R. (3d) 361 (C.S.C.-B.).

⁷ H.E. Read, *Is Referential Legislation Worth While?* (1940), 18 R. du B. can. 415, à la p. 416.

⁸ E.A. Driedger, *The Composition of Legislation* (2e éd. rév., 1976), p. 123; Côté, *op. cit.*, note 1, p. 76.

Il faut toutefois l'utiliser avec circonspection afin qu'elle ne soit pas la cause d'un règlement dont le sens est ambigu⁹ ou qui est sans effet à l'égard de certaines personnes. De façon à pouvoir tirer parti des avantages de la technique de l'incorporation par renvoi, il importe de connaître les paramètres de la technique et les conséquences de son utilisation.

Le présent article vise à mettre en lumière certains aspects de cette technique en précisant d'abord en quoi elle consiste, quel en est le caractère et quels en sont les effets, en examinant ensuite l'applicabilité, au texte dont la substance est incorporée par renvoi dans le règlement, des exigences procédurales auxquelles est assujéti le règlement et en signalant en dernier lieu l'incidence du principe de la primauté du droit sur l'opposabilité des règles de droit établies au moyen de l'incorporation par renvoi.

Quelque attirante que cette technique puisse paraître, son utilisation renferme néanmoins, nous le verrons, certains pièges.

Précisons d'abord en quoi consiste la technique de l'incorporation par renvoi.

I. *La technique de l'incorporation par renvoi*

La technique de l'incorporation par renvoi s'offre au titulaire du pouvoir réglementaire qui décide, dans l'exercice de ce pouvoir, d'établir des règles de droit en utilisant des règles ou données identiques à celles qui existent déjà à d'autres fins, qui sont consignées dans un document externe valide et qui ont été établies en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire.¹⁰ Le parallélisme des règles ou données est ici le but recherché.¹¹

⁹ Driedger, *op. cit.*, note 8, p. 125; K.H. Gifford et D.J. Gifford, *How to Understand an Act of Parliament* (6e éd., 1987), pp. 13-15; Côté, *op. cit.*, note 1, pp. 76-77; La Forest, *loc. cit.*, note 3, aux pp. 139-140. Voir aussi *Goulbourn v. Ottawa-Carleton*, [1980] 1 R.C.S. 496, à la p. 508; *Mayor, Aldermen and Burgesses of the Borough of Portsmouth v. Smith* (1885), 10 App. Cas. 364, à la p. 371; *O'Leary v. O'Leary*, [1923] 1 D.L.R. 949, aux pp. 956-958 (C.S. Alb.); F.A.R. Bennion, *Statutory Drafting and Interpretation: England*, dans *Travaux du neuvième colloque international de droit comparé* (Centre canadien de droit comparé, 1972), p. 115, aux pp. 127-128.

¹⁰ *Supra*, note 4; *Attorney General for Ontario v. Scott*, *supra*, note 6, à la p. 142; *R. v. Glibbery*, [1963] 1 O.R. 232, à la p. 236 (C.A. Ont.); *Calder c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 C.F. 842, à la p. 852 (C.F.A.).

¹¹ *Coughlin v. The Ontario Highway Transport Board*, *supra*, note 6, à la p. 575; *R. v. Smith*, [1972] R.C.S. 359, à la p. 366; *R. v. Glibbery*, *supra*, note 10, aux pp. 235-236; *Calder c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, *ibid.*, à la p. 852; *Meherally c. Le Ministre du Revenu national*, [1987] 3 C.F. 525, à la p. 531 (C.A.); *Sero v. Gault* (1921), 50 O.L.R. 27, à la p. 30 (H.C. Ont.); *B-Line Express Ltd. v. Motor Carriers Commission*, [1975] 3 W.W.R. 598, à la p. 600 (C.S.C.-B.); *Re Attorney-General of Canada and Branch Affiliate of Base Borden Collegiate Institute* (1980), 30 O.R. (2d) 428, à la p. 437 (H.C. Ont.); *R. v. Walton*, *supra*, note 6, à la p. 206; Hogg, *op. cit.*, note 3, p. 228; K. Lysyk, *The Inter-Delegation Doctrine: A Constitutional Paper Tiger?* (1969), 47 R. du B. can. 271, à la p. 274; Chevette et Marx, *Le droit canadien en matière d'obscénité: aspects constitutionnels*, *loc. cit.*, note 3, aux pp. 554-555.

Le titulaire du pouvoir réglementaire a alors le choix de reproduire ces règles ou données intégralement dans son règlement ou d'utiliser la technique de l'incorporation par renvoi en incorporant ces règles ou données par un simple renvoi au document externe, sans les reproduire intégralement dans son règlement.¹² Dans ce dernier cas, les règles et données incorporées font partie du règlement comme si elles y étaient écrites au long,¹³ même si leur libellé n'apparaît pas dans le règlement. Quiconque désire prendre connaissance du droit établi doit s'en remettre au document auquel il est fait renvoi.¹⁴

Des documents très divers peuvent ainsi faire l'objet d'un renvoi, notamment des lois ou règlements fédéraux, provinciaux ou étrangers et des documents contenant des normes établies par une autorité compétente.¹⁵

Les caractéristiques de la technique de l'incorporation par renvoi ont été soulignées par les tribunaux à plusieurs reprises, notamment dans deux arrêts, l'un classique, l'arrêt *R. v. Glibbery*¹⁶ de la Cour d'appel de l'Ontario, et l'autre de la Cour d'appel fédérale, l'arrêt *Calder c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*.¹⁷

Dans l'arrêt *R. v. Glibbery*, le Règlement relatif à la circulation sur les terrains du gouvernement,¹⁸ pris par le gouverneur en conseil, prévoyait qu'il était interdit de conduire un véhicule sur une route se trouvant sur les terrains du gouvernement fédéral "autrement qu'en conformité des lois de la province et de la municipalité dans lesquelles est située la route". Le gouverneur en conseil avait ainsi incorporé dans son règlement, entre autres, les dispositions de la loi ontarienne intitulée *The Highway Traffic Act*.¹⁹

La Cour d'appel de l'Ontario a jugé valide cette incorporation par renvoi. Le règlement avait pour but de rendre les règles applicables en matière de circulation routière sur les terrains du gouvernement fédéral

¹² *R. v. Glibbery*, *supra*, note 10, à la p. 236; La Forest, *loc. cit.*, note 3, à la p. 138; Driedger, *op. cit.*, note 8, p. 123; Hogg, *op. cit.*, note 3, p. 300; Lysyk, *loc. cit.*, note 11, à la p. 274; Gifford et Gifford, *op. cit.*, note 9, pp. 13-14.

¹³ *Re Wood's Estate* (1886), 31 Ch. D. 607, aux pp. 615-617, 622 (C.A.); *Kilgour v. London Street R. Co.* (1914), 19 D.L.R. 827, à la p. 828 (C.S. Ont.); *McKenzie v. Jackson* (1898), 31 N.S.R. 70, à la p. 76 (C.A. N.-É.); *Mainwaring v. Mainwaring*, [1942] 2 D.L.R. 377, à la p. 380 (C.A.C.-B.); *Harrison Brothers, Ld. v. Cité de St-Jean* (1936), 62 B.R. 357, à la p. 367; *Ruthardt v. Ruthardt* (1949), 23 M.P.R. 70, aux pp. 73-75 (P.E.I. Court of Divorce).

¹⁴ Gifford et Gifford, *op. cit.*, note 9, p. 14; *O'Leary v. O'Leary*, *supra*, note 9, aux pp. 957-958; *Re Nova Scotia Civil Service Commission and Nova Scotia Government Employees Association* (1980), 24 L.A.C. (2d) 319, à la p. 326.

¹⁵ Read, *loc. cit.*, note 7, à la p. 415.

¹⁶ *Supra*, note 10.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ C.P. 4076, 1952 DORS 894.

¹⁹ R.S.O. 1960, ch. 172.

identiques aux règles provinciales applicables sur les terrains avoisinants, ce qui était, selon la cour, très sensé. Le gouverneur en conseil avait jugé pratique d'incorporer par renvoi dans son règlement les dispositions d'une loi valide, en l'occurrence la loi ontarienne intitulée *The Highway Traffic Act*, pour laquelle la province de l'Ontario avait une compétence en propre. La Cour approuva le procédé, qui avait pour but d'éviter la répétition et d'assurer le parallélisme du droit applicable.

Dans l'arrêt *Calder c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada était, en vertu de l'article 58 de la *Loi régissant l'emploi et l'immigration*,²⁰ investie du pouvoir de prendre des règlements:

u) établissant la moyenne des taux de chômage aux fins du service des prestations de prolongation et prescrivant la manière de faire le calcul de cette moyenne;

La Commission avait, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, pris le paragraphe 166(2) des *Règlements sur l'assurance-chômage*²¹ qui était ainsi libellé:

(2) Aux fins de l'article 37 de la Loi, "taux national de chômage" et "taux régional de chômage" à un moment donné s'entendent de la *moyenne des taux mensuels* national ou régional non désaisonnalisés de chômage, *déterminée par Statistique Canada* pour la plus récente période de douze mois qui précède la date pour laquelle ces taux sont disponibles.

La Cour d'appel fédérale a déclaré valide le procédé selon lequel la Commission avait adopté dans son règlement l'information statistique recueillie par Statistique Canada dans l'exercice des fonctions que lui attribuait la *Loi sur la statistique*,²² une habilitation indépendante du pouvoir réglementaire conféré par la *Loi régissant l'emploi et l'immigration*.

II. *Le caractère de l'incorporation par renvoi*

Le titulaire du pouvoir réglementaire peut, selon l'effet recherché, utiliser la technique de l'incorporation par renvoi de façon statique ou dynamique. Ce faisant, il a avantage à exprimer clairement le caractère qu'il entend donner à l'incorporation par renvoi pour éviter de donner prise à une interprétation contraire à son intention par les tribunaux.

Nous illustrerons le caractère statique et le caractère dynamique de la technique et examinerons les conséquences propres à chacun. Nous traiterons ensuite brièvement de l'interprétation à donner aux dispositions réglementaires qui laissent subsister un doute quant au caractère de l'incorporation par renvoi.

²⁰ S.C. 1970-71-72, ch. 48.

²¹ DORS/71-324. (Mots mis en italique par les auteurs).

²² S.C. 1970-71-72, ch. 15.

A. Le caractère statique

Lorsque l'effet recherché est d'établir des règles de droit dans un règlement en utilisant des règles ou données identiques à celles qui existent déjà à d'autres fins, qui sont consignées dans un document externe valide et qui ont été établies en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire, telles qu'elles existent à une date déterminée, il faut donner un caractère statique à l'incorporation par renvoi. Il importe alors d'indiquer la version du document à laquelle il est fait renvoi dans le règlement, y compris toute modification antérieure au renvoi à laquelle on veut, le cas échéant, faire renvoi dans le règlement. La version du document qui contient les règles ou données incorporées par renvoi dans le règlement est ainsi clairement indiquée.²³

Qu'en est-il des modifications subséquentes apportées à la version du document à laquelle le règlement renvoie? Elles ne s'appliquent pas au règlement.²⁴ Celui-ci devient imperméable à tout changement apporté à la version du document à laquelle il est fait renvoi de façon statique, y compris l'abrogation du document.²⁵

L'affaire *McKenzie v. Jackson*²⁶ illustre l'effet, sur un texte législatif, des modifications subséquentes apportées à la version d'un document à laquelle renvoie le texte législatif. L'article 44 de la loi intitulée *Public Instruction Act* de 1895 incorporait par renvoi, pour ce qui était du recouvrement de certaines taxes, les dispositions de la loi intitulée *Municipal Assessment Act* de la même année. Il s'agissait de savoir si l'incorporation des dispositions de la *Municipal Assessment Act* visait également les modifications apportées à cette loi l'année suivante, soit en 1896, qui touchaient ces dispositions. La réponse de la Cour saisie de l'appel fut négative. L'incorporation statique avait rendu inapplicables les modifications de la *Municipal Assessment Act* qui étaient postérieures à l'incorporation des dispositions de cette loi dans la *Public Instruction Act*. En outre, la Cour souligna que même l'abrogation d'un document auquel il est fait

²³ Driedger, *op. cit.*, note 8, p. 125.

²⁴ *McKenzie v. Jackson*, *supra*, note 13, à la p. 76; *Mainwaring v. Mainwaring*, *supra*, note 13, à la p. 380; *Bogaert c. Lambe* (1894), 5 C.S. 457, à la p. 458; *R. v. Hrycan, Woertman, Gates and Berezuk* (1979), 14 A.R. 541, à la p. 547 (C. dist. Alb.); *Mercier v. Belleau* (1903), 23 C.S. 136, à la p. 137 (C. circ.).

²⁵ *McKenzie v. Jackson*, *supra*, note 13, à la p. 77; *Re Hilborn and Killam* (1981), 121 D.L.R. (3d) 696, aux pp. 700-702 (C.S.C.-B.); *Kilgour v. London Street R. Co.*, *supra*, note 13, à la p. 829; *Wilson v. Albert*, [1943] 2 W.W.R. 151, à la p. 155 (C.S. Alb.); *R. v. Smith and Others, Justices of Lancashire* (1873), 8 L.R.Q.B. 146, aux pp. 149-152 (Q.B.); *R. v. Merionethshire* (1844), 6 Q.B. 813, à la p. 816, 115 E.R. 132, aux pp. 133-134; *R. v. Brecon* (1849), 15 Q.B. 813, à la p. 816, 117 E.R. 665, à la p. 667; *Clarke v. Bradlaugh* (1881), 8 Q.B. 63, à la p. 69 (C.A.); *Ruthardt v. Ruthardt*, *supra*, note 13, aux pp. 73-75; E.A. Driedger, *Construction of Statutes* (2e éd., 1983), p. 239; Read, *loc. cit.*, note 7, à la p. 423.

²⁶ *Supra*, note 13.

renvoi n'a aucun effet sur le texte qui y renvoie. Les dispositions incorporées continuent de s'appliquer aux fins du texte qui les incorpore.

B. *Le caractère dynamique*

Lorsque l'effet recherché est d'établir des règles de droit dans un règlement en utilisant des règles ou données identiques, en tout temps, à celles qui existent déjà à d'autres fins, qui sont consignées dans un document externe valide et qui ont été établies en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire, il faut donner un caractère dynamique à l'incorporation par renvoi. Pour éviter toute ambiguïté, il importe alors de préciser que le texte qui contient les règles ou données incorporées par renvoi est celui dans sa version éventuellement modifiée.

L'incorporation par renvoi à caractère dynamique a donc pour effet de rendre applicables au règlement toutes les modifications subséquentes apportées à la version du document à laquelle le règlement fait renvoi. Le parallélisme avec les règles ou données incorporées par renvoi est ainsi assuré en permanence.

Se pose alors la question suivante: l'utilisation de la technique de l'incorporation par renvoi à caractère dynamique constitue-t-elle une sous-délégation illégale du pouvoir législatif?

Certains le prétendent. Ils soutiennent que par l'utilisation de cette technique, le titulaire du pouvoir réglementaire laisse à une tierce partie le soin de modifier à loisir, sans son intervention, les règles qu'il établit.²⁷ Selon eux, l'auteur du document dont les règles ou données sont incorporées par renvoi dans un règlement se trouve, en modifiant ces règles ou données, à exercer la discrétion relative aux modifications à apporter au règlement, en lieu et place du titulaire du pouvoir réglementaire.²⁸

Bien que cette argumentation puisse, de prime abord, sembler séduisante, elle ne résiste pas à une analyse plus approfondie des éléments constitutifs d'une délégation. En effet, la délégation suppose un transfert de pouvoir par le délégant au délégataire.²⁹ La seule compétence que possède

²⁷ *Investissements St-Germain Inc. c. La Corporation municipale de la cité de Rimouski*, C.S. Rimouski, no 100-05-000251-78-2, 27 août 1982, à la p. 6; *R. v. Ciarniello* (1979), 12 B.C.L.R. 394, aux pp. 398-400 (C.P.); *Ministre du Revenu du Québec c. Lerner*, [1975] C.A. 844; Lysyk, *loc. cit.*, note 11, à la p. 274; P. Blache, *Délégation et fédéralisme canadien* (1975-76), 6 R.D.U.S. 235; Hogg, *op. cit.*, note 3, pp. 301-303; La Forest, *loc. cit.*, note 3, aux pp. 138-139; Read, *loc. cit.*, note 7, aux pp. 436-437; Finkelstein, *op. cit.*, note 4, pp. 43, 46, 60.

²⁸ La Forest, *loc. cit.*, note 3, à la p. 138.

²⁹ *Huth v. Clarke* (1890), 25 Q.B.D. 391, aux pp. 394-395; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31, aux pp. 46, 49; *Prince Edward Island Potato Marketing Board v. H.B. Willis Incorporated*, [1952] R.C.S. 392, à la p. 419; Beaudoin, *op. cit.*, note 3, p. 255.

le délégataire en cette matière provient du délégant,³⁰ le délégataire acquiert donc une compétence qu'il ne possédait pas avant la délégation.³¹

L'utilisation de la technique de l'incorporation par renvoi à caractère dynamique n'opère pas délégation.³² D'une part, le titulaire du pouvoir réglementaire ne confère aucun pouvoir à l'auteur du document auquel le règlement renvoie: il ne fait qu'adopter à ses propres fins les règles ou données que l'auteur de ce document a établies à d'autres fins en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire.³³ D'autre part, l'auteur du document n'est investi d'aucun pouvoir par le titulaire du pouvoir réglementaire qui utilise la technique de l'incorporation par renvoi à caractère dynamique.³⁴ Son pouvoir de modifier les règles ou données incorporées par renvoi lui provient uniquement de l'habilitation distincte.³⁵ Que la modification des règles ou données incorporées par renvoi entraîne du même coup la modification du règlement les incorporant ne dépend en rien de la volonté de l'auteur du document auquel le règlement fait renvoi, mais bien plutôt de la seule volonté du titulaire du pouvoir réglementaire.³⁶ L'auteur du document auquel le règlement fait renvoi voudrait modifier son document sans que cela ait une incidence sur le règlement qu'il en serait incapable.

³⁰ *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, *supra*, note 29, aux pp. 50, 54; *Prince Edward Island Potato Marketing Board v. H.B. Willis Incorporated*, *ibid.*, à la p. 402; Driedger, *loc. cit.*, note 3, à la p. 709; Driedger, *op. cit.*, note 8, p. 126.

³¹ Driedger, *op. cit.*, note 8, p. 126.

³² *Attorney General for Ontario v. Scott*, *supra*, note 6, aux pp. 142, 148, 152; *Coughlin v. The Ontario Highway Transport Board*, *supra*, note 6, à la p. 575; *R. v. Smith*, *supra*, note 11, à la p. 366; *Dick v. R.*, [1985] 2 R.C.S. 309, à la p. 328; *Calder c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, *supra*, note 10, à la p. 852; *Meherally c. Ministre du Revenu national*, *supra*, note 11, à la p. 531; *Re Brinklow*, *supra*, note 6, à la p. 326; *O'Leary v. O'Leary*, *supra*, note 9, à la p. 956; *B-Line Express Ltd. v. Motor Carriers Commission*, *supra*, note 11, aux pp. 599-602; *R. v. O'Rourke* (1882), 1 O.R. 464, à la p. 475 (Q.B. Div.); *Kingston v. Ontario Racing Commission*, [1965] 2 O.R. 10, à la p. 14 (H.C. Ont.); *Re Attorney-General of Canada and Branch Affiliate of Base Borden Collegiate Institute*, *supra*, note 11; *Re Denison Mines Ltd. and Ontario Securities Commission* (1981), 122 D.L.R. (3d) 98, à la p. 105 (H.C. Ont.); Driedger, *loc. cit.*, note 3, aux pp. 708-709; Driedger, *op. cit.*, note 8, pp. 127-128.

³³ *R. v. Smith*, *supra*, note 11, à la p. 366; *Calder c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, *supra*, note 10, à la p. 852; *R. v. O'Rourke*, *supra*, note 32, à la p. 475; *Re Attorney-General of Canada and Branch Affiliate of Base Borden Collegiate Institute*, *supra*, note 11, à la p. 437; Beaudoin, *op. cit.*, note 3, p. 257; Hogg, *op. cit.*, note 3, p. 475.

³⁴ *Meherally c. Ministre du Revenu national*, *supra*, note 11, à la p. 531; *Re Denison Mines Ltd. and Ontario Securities Commission*, *supra*, note 32, à la p. 106.

³⁵ *Calder c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, *supra*, note 10, à la p. 852; Driedger, *loc. cit.*, note 3, aux pp. 708-709; Driedger, *op. cit.*, note 8, pp. 126-127; Hogg, *op. cit.*, note 3, p. 303.

³⁶ Driedger, *loc. cit.*, note 3, à la p. 709.

Le fait que l'utilisation de la technique de l'incorporation par renvoi à caractère dynamique n'opère pas délégation a été confirmé par la Cour suprême du Canada à plusieurs reprises. Celle-ci s'est prononcée sur la question pour la première fois en 1956 dans l'affaire *Attorney General for Ontario v. Scott*.³⁷ L'objet du litige portait sur la validité du paragraphe 5(2) de la loi ontarienne intitulée *Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act*³⁸ qui incorporait par renvoi le droit d'Angleterre de façon dynamique. La Cour nia que le paragraphe 5(2) de la loi ontarienne constituait une délégation de pouvoir de la législature ontarienne à la législature d'Angleterre. Il n'existait, selon elle, aucun des éléments constitutifs d'une délégation, chaque législature possédant son pouvoir en propre, indépendamment de l'autre.³⁹

La Cour suprême du Canada a réitéré à trois reprises que l'incorporation par renvoi à caractère dynamique n'opère pas délégation: il s'agit des arrêts *Coughlin v. The Ontario Highway Transport Board*,⁴⁰ rendu en 1968, *R. v. Smith*,⁴¹ rendu en 1972 et *Dick v. R.*,⁴² rendu en 1985. La question est donc maintenant tranchée.⁴³

C. *Le caractère ambigu*

Lorsque la lecture du règlement qui incorpore par renvoi des règles ou données ne permet pas de déterminer clairement s'il s'agit d'une incorporation à caractère statique ou dynamique, il faut s'en reporter aux règles d'interprétation.

Dans le cas où il est fait renvoi à une loi ou à un règlement au sens de la *Loi d'interprétation*,⁴⁴ le renvoi est réputé, selon le paragraphe 40(2) de la *Loi d'interprétation*, se rapporter à la version éventuellement modifiée de la loi ou du règlement. Toutefois, dans le cas où il est fait renvoi à une disposition subséquemment abrogée et non remplacée d'une loi ou d'un règlement au sens de la *Loi d'interprétation*, la disposition abrogée est, selon l'alinéa 44h) de la *Loi d'interprétation*, considérée comme étant encore en vigueur aux fins du règlement qui y fait renvoi.

Quant au renvoi à tout texte autre qu'une loi ou un règlement au sens de la *Loi d'interprétation*, il faut l'interpréter selon le contexte,⁴⁵ tant

³⁷ *Supra*, note 6.

³⁸ R.S.O. 1950, ch. 334.

³⁹ *Supra*, note 6, aux pp. 142, 148, 152.

⁴⁰ *Supra*, note 6.

⁴¹ *Supra*, note 11.

⁴² *Supra*, note 32.

⁴³ *La Forest, loc. cit.*, note 3, à la p. 139; *Finkelstein, op. cit.*, note 4, p. 43.

⁴⁴ L.R.C. (1985), ch. I-21.

⁴⁵ *R. v. Glibbery, supra*, note 10, aux pp. 235-236; *Bell Canada c. Michaud*, [1987] R.J.Q. 1319, aux pp. 1326-1327 (C.S.), confirmé par *Bell Canada c. Syndicat des travailleurs*

au sein de la disposition qui y fait renvoi qu'au sein du règlement tout entier et ce, afin de déceler l'intention du titulaire du pouvoir réglementaire. D'où l'importance d'indiquer clairement le caractère qu'on entend donner au renvoi.

III. *Les effets de l'incorporation par renvoi*

Il est acquis que la technique de l'incorporation par renvoi est utilisée dans le but d'établir un parallélisme avec des règles ou données qui existent déjà à d'autres fins, qui sont consignées dans un document externe valide et qui ont été établies en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire, sans reproduire ces règles ou données intégralement dans le règlement. D'où les questions suivantes: les règles ou données incorporées dans un règlement et contenues dans le document externe doivent-elles être interprétées à la lumière de ce document? Les peines applicables sont-elles celles prévues aux fins du document auquel le règlement fait renvoi ou celles prévues aux fins du règlement? Nous examinerons d'abord l'effet de l'incorporation par renvoi quant à l'interprétation des règles ou données incorporées par renvoi, puis l'effet quant aux peines applicables.

A. *L'effet quant à l'interprétation des règles ou données incorporées par renvoi*

Lorsqu'un règlement incorpore par renvoi des règles ou données consignées dans un document externe, ces règles ou données ont la même signification que dans le document externe. Il faut donc avoir recours aux autres dispositions du document pour interpréter ces règles ou données, y compris les dispositions définitives et interprétatives, même si ces autres dispositions ne sont pas incorporées par renvoi dans le règlement. On ne peut cependant tenir compte des exceptions à ces règles ou données si le règlement ne les incorpore pas par renvoi. C'est le principe qui a été établi par le Conseil privé dans l'arrêt *Mayor, Aldermen and Burgesses of the Borough of Portsmouth v. Smith*.⁴⁶

Toutefois, la signification que revêtent les règles ou données dans le document externe n'est applicable au règlement les incorporant que dans la mesure où elle est compatible avec le règlement. C'est ce qui a été énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Goulbourn v. Ottawa-Carleton*.⁴⁷

et travailleuses en communications et en électricité du Canada, [1990] R.J.Q. 2808, aux pp. 2814-2815 (C.A.); Côté, *op. cit.*, note 1, p. 81. Voir aussi *R. v. Fialka*, [1953] 4 D.L.R. 440, à la p. 441 (C.A. Ont.).

⁴⁶ *Supra*, note 9, à la p. 371. Voir aussi *Wilson v. Albert*, *supra*, note 25, aux pp. 154-155. *Contra: Re Fidanza and Fidanza*, *supra*, note 6.

⁴⁷ *Supra*, note 9, aux pp. 508-509.

B. *L'effet quant aux peines applicables*

Lorsqu'un règlement incorpore par renvoi des règles consignées dans un document externe, les peines applicables à la violation de ces règles en tant que règles incorporées par renvoi dans le règlement sont celles prévues dans le cas d'une contravention au règlement.

Toutefois, dans le cas où le règlement incorpore par renvoi des dispositions d'un texte législatif qui prévoient les peines applicables à la violation de celui-ci, les peines applicables à la violation de ces dispositions en tant que dispositions incorporées par renvoi dans le règlement sont soit celles prévues dans le cas d'une contravention au règlement, soit celles prévues dans le cas d'une contravention au texte législatif dans la mesure où ces dernières ne sont pas incompatibles avec les peines prévues par le règlement. C'est le principe qui a été appliqué par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *National Freight Consultants Inc. v. Motor Transport Board*⁴⁸ et par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *R. v. Glibbery*.⁴⁹

Dans le cas où l'on veut porter une accusation pour contravention à une disposition d'un texte législatif en tant que disposition incorporée par renvoi dans un règlement, il importe de bien préciser dans l'acte d'accusation que la contravention en est une au règlement, même si les éléments de la contravention sont contenus dans le texte législatif auquel le règlement fait renvoi.⁵⁰

IV. *L'applicabilité, au texte dont la substance est incorporée par renvoi dans le règlement, des exigences procédurales auxquelles est assujetti le règlement*

Le règlement fédéral est assujetti à certaines exigences procédurales. Il s'agit notamment des exigences prévues à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*,⁵¹ de celles prévues par la *Loi sur les langues officielles*⁵² et de celles prévues par la *Loi sur les textes réglementaires*.⁵³ Ces exigences procédurales s'appliquent-elles également au document externe auquel il est fait renvoi dans le règlement fédéral?

Le document externe, il va sans dire, ne sera assujetti aux exigences procédurales que s'il fait partie intégrante du règlement qui y fait renvoi. Or, l'incorporation par renvoi dans sa conception traditionnelle vise un document externe établi en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire et ayant donc une existence indépendante de celle du règlement

⁴⁸ [1980] 2 R.C.S. 621, aux pp. 636-637, 641-642.

⁴⁹ *Supra*, note 10, aux pp. 237-238.

⁵⁰ Voir aussi *R. v. Johns* (1962), 133 C.C.C. 43 (C.A. Sask.); *R. v. Isaac* (1973), 38 D.L.R. (3d) 349 (C.A. Ont.). Voir aussi *Francis v. R.*, [1988] 1 R.C.S. 1025.

⁵¹ 1982, ch. 11 (R.-U.), ann. B, ann., art. 1.

⁵² L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.).

⁵³ L.R.C. (1985), ch. S-22.

qui y fait renvoi. Le document externe ne fait donc pas partie intégrante du règlement qui y fait renvoi.⁵⁴ Ce qui en fait partie intégrante, ce sont les règles ou données contenues dans le document externe et non leur libellé proprement dit, puisque le seul but de l'utilisation de cette technique est de réaliser un parallélisme des règles ou données avec celles contenues dans un document externe, sans les reproduire intégralement dans le règlement.

En conséquence, les exigences procédurales auxquelles est assujéti le règlement fédéral ne s'appliquent pas au document externe auquel il est fait renvoi. Les seules exigences procédurales applicables à ce document, s'il en est, sont celles qui lui sont propres.

Deux arguments supplémentaires appuient cette conclusion. Le premier argument a trait à l'application de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.⁵⁵ La Cour suprême du Canada a, dans l'arrêt *Procureur général de la Province de Québec c. Blaikie*⁵⁶ (Blaikie I), décidé que l'article 133 de cette loi s'appliquait aux règlements. Quelque deux ans plus tard, la Cour s'est prononcée sur le type de règlements auquel s'appliquent les exigences de l'article 133. Il s'agit de la même affaire, *Procureur général de la Province de Québec c. Blaikie*⁵⁷ (Blaikie II), dans laquelle la Cour a jugé l'article 133 applicable, entre autres, aux règlements adoptés par le gouvernement et aux règlements de l'Administration (autres que ceux des organismes municipaux ou scolaires) soumis à l'approbation du gouvernement.

La justification apportée par la Cour suprême du Canada repose sur le fait que ces mesures législatives sont, par l'effet de la délégation, assimilées aux mesures législatives adoptées par la législature. Dans le cas des règlements adoptés par le gouvernement, les pouvoirs législatifs de réglementation délégués au gouvernement par la législature doivent être considérés comme une extension du pouvoir législatif de celle-ci. Par conséquent, les règlements établis en vertu de cette délégation doivent être considérés comme des actes de la législature.⁵⁸ Pour ce qui est des règlements de l'Administration (autres que ceux des organismes municipaux ou scolaires) soumis par la législature à l'approbation du gouvernement, une action positive du gouvernement est nécessaire pour leur insuffler la vie. Ils peuvent donc être assimilés à des mesures législatives du gouvernement et, par conséquent, de la législature.⁵⁹

⁵⁴ Voir *Communauté urbaine de Montréal (Ville d'Anjou) c. Compagnie Miron Limitée*, [1978] C.S. 1004, à la p. 1009, et *R. v. Secretary of State for Social Services, ex parte Camden London Borough Council*, [1987] 2 All E.R. 560, aux pp. 566-567 (C.A.). *Contra: Gauthier c. Kruger Inc.*, C.A. Québec, no 200-09-000123-833, 12 juin 1984, à la p. 16.

⁵⁵ *Supra*, note 51.

⁵⁶ [1979] 2 R.C.S. 1016.

⁵⁷ [1981] 1 R.C.S. 312.

⁵⁸ *Ibid.*, à la p. 320.

⁵⁹ *Ibid.*, à la p. 329.

Dans les deux cas, le fait que la mesure législative résulte d'une délégation, de la législature au gouvernement, du pouvoir d'adopter des mesures législatives a été déterminant dans la décision d'appliquer l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.⁶⁰ Or, en matière d'incorporation par renvoi dans l'exercice du pouvoir réglementaire, il n'y a aucun lien de délégation, nous l'avons vu, entre le titulaire du pouvoir réglementaire et l'auteur du document externe dont les règles ou données sont incorporées dans le règlement;⁶¹ il ne peut donc y avoir de lien de délégation entre la législature (ou le Parlement, à l'échelon fédéral) et l'auteur du document externe. Dès lors, l'article 133 ne saurait s'appliquer au document externe auquel il est fait renvoi dans le règlement.

D'ailleurs la Cour suprême a, à trois reprises, jugé constitutionnellement valide le renvoi, dans des textes assujettis aux exigences de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à des règles de droit consignées dans des documents externes valablement établis dans une seule langue officielle. Ainsi, dans les affaires *Coughlin v. The Ontario Highway Transport Board*⁶² et *R. v. Smith*,⁶³ la loi fédérale intitulée *Loi sur le transport par véhicule à moteur*⁶⁴ incorporait par renvoi les dispositions des lois provinciales, dont celles des lois unilingues anglaises de l'Ontario et de l'Alberta. De même, dans l'affaire *Dick v. R.*,⁶⁵ la loi fédérale intitulée *Loi sur les Indiens*⁶⁶ incorporait par renvoi les dispositions des lois provinciales, dont celles des lois unilingues anglaises de la Colombie-Britannique.

Le deuxième argument a trait à la *Loi sur les textes réglementaires*.⁶⁷ Comme on le sait, cette loi s'applique aux règlements fédéraux. Pour que cette loi s'applique également au document externe auquel le règlement fait renvoi, encore faudrait-il que ce document fasse partie intégrante du règlement. Or, l'essence même de la technique de l'incorporation par renvoi dans sa conception traditionnelle est de faire renvoi, pour renseigner sur le droit établi, à un document externe totalement indépendant du règlement, afin d'éviter de reproduire dans le règlement un libellé qui existe déjà dans un document établi à d'autres fins en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire. Le document externe, ne faisant pas partie intégrante du règlement qui y fait renvoi, ne saurait par conséquent être assujetti à la *Loi sur les textes réglementaires*.

Le bien-fondé de la conclusion portant que le document externe n'est pas assujetti aux exigences de la *Loi sur les textes réglementaires* devient

⁶⁰ *Ibid.*, à la p. 319.

⁶¹ Voir la section II.B. du présent article.

⁶² *Supra*, note 6.

⁶³ *Supra*, note 11.

⁶⁴ S.C. 1953-54, ch. 59.

⁶⁵ *Supra*, note 32.

⁶⁶ S.R.C. 1970, ch. 1-6.

⁶⁷ *Supra*, note 53.

manifeste à la lecture de l'alinéa 3(2)d) de cette loi. En effet, le titulaire du pouvoir réglementaire n'a aucune compétence, aux termes de cet alinéa, pour imposer ses normes de présentation et de rédaction en ce qui a trait au document externe. L'imposition de ces normes ne serait justifiée que par la transcription dans le règlement des règles ou données contenues dans le document externe, ce qui ferait échec à l'utilisation de la technique.

V. *L'incidence du principe de la primauté du droit sur l'opposabilité des règles de droit établies au moyen de l'incorporation par renvoi*

La Constitution canadienne repose sur le principe fondamental de la primauté du droit. Ce principe qui a d'ailleurs été enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶⁸ est, selon les termes mêmes de la Cour suprême du Canada, "un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle".⁶⁹

Ce principe a été défini comme ayant deux volets, le premier étant que les gens doivent être régis par le droit et tenus d'y obéir et le second, que le droit doit être de nature à pouvoir servir de guide aux gens.⁷⁰

Le premier volet signifie entre autres que tous, aussi bien les gouvernants que les gouvernés, sont assujettis au droit.⁷¹ La Constitution du Canada, qui comprend la *Charte canadienne des droits et libertés*, étant la loi suprême au Canada,⁷² tous ceux qui exercent un pouvoir législatif, y compris un pouvoir de réglementation, y sont soumis.

Le deuxième volet signifie entre autres que le droit doit être tel que les gens puissent en connaître les règles pour pouvoir s'y conformer.⁷³ Le droit doit donc être accessible et doit pouvoir être compris.

Par conséquent, même si les exigences procédurales auxquelles est assujetti le règlement ne s'appliquent pas au document externe dont les règles ou données sont incorporées par renvoi dans le règlement, le titulaire du pouvoir réglementaire n'est pas pour autant relevé de son obligation

⁶⁸ 1982, ch. 11 (R.-U.), ann. B. Le préambule se lit comme suit: "Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit".

⁶⁹ *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, à la p. 142 (j. Rand).

⁷⁰ J. Raz, *The Rule of Law and its Virtue* (1977), 93 Law Q. Rev. 195, à la p. 198, traduction tirée de l'arrêt *Renvoi: Droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, à la p. 750.

⁷¹ *Renvoi: Droits linguistiques au Manitoba*, *ibid.*, à la p. 748; T.R.S. Allan, *Legislative Supremacy and the Rule of Law: Democracy and Constitutionalism*, [1985] C.L.J. 111, à la p. 113.

⁷² *Supra*, note 68, art. 52.

⁷³ Raz, *loc. cit.*, note 70, aux pp. 198-199; J. Rawls, *A Theory of Justice* (1973), pp. 238, 241; *Black-Clawson International Ltd. v. Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg A.G.*, [1975] A.C. 591, à la p. 638; *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd.*, [1981] A.C. 251, aux pp. 279-280; *Merkur Island Shipping Corporation v. Laughton*, [1983] 2 A.C. 570, à la p. 612.

d'édicter des règles de droit qui soient conformes au principe de la primauté du droit.

En effet, la personne accusée d'avoir enfreint une disposition réglementaire dont la règle de droit est totalement ou partiellement consignée dans un document externe non publié pourrait soutenir que cette disposition ne lui est pas opposable parce qu'elle contrevient au principe de la primauté du droit dans son deuxième volet.

La connaissance du droit suppose en effet que le droit est communiqué, par publication ou autrement. Il incombera donc au poursuivant de prouver que le document externe non publié était accessible.

Par ailleurs, la personne accusée d'avoir enfreint une disposition réglementaire dont la règle de droit est totalement ou partiellement consignée dans un document externe non rédigé dans sa langue officielle préférée pourrait prétendre que cette disposition ne lui est pas opposable parce qu'elle contrevient au principe de la primauté du droit dans ses deux volets.

D'une part, la personne accusée pourrait soutenir que le titulaire du pouvoir réglementaire était tenu par l'article 16 de la *Charte canadienne des droits et libertés* d'édicter des règles de droit dont toutes les composantes sont exprimées dans sa langue officielle préférée.

D'autre part, cette personne pourrait soutenir qu'elle ne connaissait pas la règle de droit, n'ayant pu la comprendre, et ne pouvait donc pas s'y conformer. Le poursuivant devra donc prouver que l'accusé était en mesure de comprendre la règle de droit même si certaines composantes n'étaient pas exprimées dans sa langue officielle préférée.

En conséquence, même si les exigences procédurales auxquelles est assujéti le règlement ne s'appliquent pas au document externe auquel une disposition du règlement fait renvoi, cette disposition pourrait être jugée inopposable à certaines personnes, soit parce que le document externe n'est pas accessible, soit parce qu'il n'est pas rédigé dans leur langue officielle préférée.

Conclusion

La technique de l'incorporation par renvoi s'offre au titulaire du pouvoir réglementaire qui décide, dans l'exercice de ce pouvoir, d'établir des règles de droit en réalisant un parallélisme avec des règles ou données qui existent déjà à d'autres fins, qui sont consignées dans un document externe valide et qui ont été établies en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire, sans toutefois reproduire ces règles ou données intégralement dans le règlement.

Le titulaire du pouvoir réglementaire peut, selon l'effet recherché, utiliser la technique de l'incorporation par renvoi de façon statique ou dynamique. Lorsque l'effet recherché est d'établir des règles de droit dans un règlement en utilisant des règles ou données identiques à celles qui existent déjà à d'autres fins, qui sont consignées dans un document externe

valide et qui ont été établies en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire, telles qu'elles existent à une date déterminée, le titulaire du pouvoir réglementaire doit donner un caractère statique à l'incorporation par renvoi. Lorsque l'effet recherché est d'établir des règles de droit dans un règlement en utilisant des règles ou données identiques, en tout temps, à celles qui existent déjà à d'autres fins, qui sont consignées dans un document externe valide et qui ont été établies en vertu d'une habilitation distincte du pouvoir réglementaire, le titulaire du pouvoir réglementaire doit donner un caractère dynamique à l'incorporation par renvoi. Une analyse des éléments constitutifs d'une délégation démontre que l'utilisation de la technique de l'incorporation par renvoi à caractère dynamique n'opère pas délégation, bien que certains prétendent le contraire.

Lorsqu'un règlement incorpore par renvoi des règles ou données consignées dans un document externe, ces règles ou données ont la même signification que dans le document externe. Par ailleurs, les peines applicables à la violation des règles en tant que règles incorporées par renvoi dans le règlement sont celles prévues dans le cas d'une contravention au règlement. Toutefois, dans le cas où le règlement incorpore par renvoi des dispositions d'un texte législatif qui prévoient les peines applicables à la violation de celui-ci, les peines applicables à la violation de ces dispositions en tant que dispositions incorporées par renvoi dans le règlement sont soit celles prévues dans le cas d'une contravention au règlement, soit celles prévues dans le cas d'une contravention au texte législatif dans la mesure où ces dernières ne sont pas incompatibles avec les peines prévues par le règlement.

Le règlement fédéral est assujéti à certaines exigences procédurales. Ces exigences ne s'appliquent toutefois pas au document externe auquel le règlement fait renvoi; ce document ne faisant pas partie intégrante du règlement.

Néanmoins, la personne accusée d'avoir enfreint un règlement qui établit une règle de droit totalement ou partiellement consignée dans un document externe non publié ou non rédigé dans sa langue officielle préférée pourrait soutenir que cette règle de droit ne lui est pas opposable parce qu'elle contrevient au principe de la primauté du droit.

Une conclusion s'impose donc: la technique demeure attrayante surtout dans les cas où le document externe auquel fait renvoi le règlement est un document accessible dans les deux langues officielles. Autrement, son utilisation renferme un piège: bien que la disposition du règlement qui fait renvoi au document externe sera vraisemblablement jugée valide, les règles de droit établies par l'utilisation de règles ou données consignées dans ce document pourraient être jugées inopposables à l'égard de certaines personnes, soit parce que le document externe n'est pas accessible, soit parce qu'il n'est pas rédigé dans leur langue officielle préférée. La seule façon d'éviter ce piège consiste à transcrire intégralement dans le règlement les règles ou données contenues dans le document externe au lieu d'utiliser la technique de l'incorporation par renvoi.