

Beyond this, the term in question is used in section 15 of the Interpretation Act to define "Governor in Council". Although it is there not specifically defined, the context makes it abundantly clear, once again, that "the Queen's Privy Council for Canada" means the Cabinet, as it is a settled matter of constitutional law that the Governor General, to whom the section refers, can take his advice only from the Cabinet.

These may be fine points but it is, in my view, the standard of interpretation required by the Supreme Court of Canada. Not that a court would ever be seized of the matter since, as we know, the courts will not involve themselves in nice points of internal parliamentary procedure.

Finally, I should point out that, in this connection, I cannot subscribe to the opinion contained in appendix "E" to the minutes of issue 24 of the Committee. Whatever value it may have as a research document on the practice of making appointments to the Privy Council, it goes too far, in my view, when it asserts a legal opinion as to the proper construction of section 15. The whole premise of that opinion is that since the words themselves are capable of a broad meaning, the only fix on the Governor in Council is point to something that limits the scope of those words. With all due respect, this is an untenable position. General words cannot be applied in this way. They have ascertainable meaning only when read in their text. Context includes common legislative usage, statutes in part revised, and statutes passed by the same Parliament. Legislative draftsmen must work with legislative precedent and take great pains in attempting to be consistent in their use of language. This is because the courts will assume, as well they should, that after long a clear intention to the contrary, words used in one section of Act, especially terms of art, such as "the Queen's Privy Council for Canada", will carry the same meaning as the same words used in another section of Act.

It would be my opinion therefore that section 15 of the House of Commons Act which in its terms calls for the appointment of commissioners of internal economy from the "Queen's Privy Council for Canada", does not permit appointments from outside the Cabinet.

¹The term appears twice in the preamble to Chapter 25, S.C. 1868 and the third cannot quite clearly refer to or read only "the Cabinet" for "the Queen's Privy Council for Canada". Chapter 25 is the predecessor to the present House of Commons Act.

²This is an analogy drawn from E.A. Driedger, *The Construction of Statutes*, Butterworths (Toronto, 1954) pp. 74-75 and P. St. J. Lesperance, *Journal on Interpretation of Statutes*, 12th ed. Sweet & Maxwell, Toronto, 1967 pp. 217-221.

³Stephen Todd, *The Parliamentary Government in England* 4th ed. (1957, London, Longmans Green & Co., Vol. II, pp. 18-20.

⁴Driedger & Coles (1954) 71 Q.R. 271, 278.

Joseph Maingot,
Law Clerk and
Parliamentary Counsel

Il s'agit donc d'avis que l'article 15 de la Loi sur le Cabinet des commissaires qui dans ses termes, prévoit la nomination de commissaires de l'économie interne parmi les membres du "Conseil privé de la Reine pour le Canada", ne permet pas la nomination de personnes à l'extérieur du Cabinet.

Ces sont peut-être des subtilités, mais c'est, à mon avis, la norme d'interprétation exigée de la Cour suprême du Canada. Non qu'un tribunal puisse jamais être saisi de l'affaire car, nous le savons, les tribunaux ne se mêlent pas de questions délicates de procédure parlementaire interne.

Je signalerai, pour terminer, que je ne puis souscrire à l'opinion qui se trouve à l'annexe «E» des procès verbaux du numéro 24 du comité. Quelle que soit sa valeur comme document de recherche sur la pratique des nominations au Conseil privé, l'auteur y va trop loin, quand il donne une opinion juridique sur l'interprétation juste de l'article 15. Les prémisses sur lesquelles se fonde l'opinion veulent que les mots eux-mêmes peuvent avoir un sens très général, c'est au gouverneur en conseil qu'il incombe d'indiquer ce qui peut en limiter la portée. Sauf le respect que je vous dois, c'est une thèse insoutenable. Des termes généraux peuvent être appliqués de façon précise. Ils n'ont de valeur objective véritable que s'ils sont lus dans leur contexte global. Le contexte comprend l'emploi législatif commun, les lois en partie révisées, les lois adoptées par le même Parlement, les textes législatifs dans leur ensemble et les textes d'usage de sept pages. Les rédacteurs de lois doivent travailler en tenant compte de ce qui a déjà été fait et s'efforcer d'être constants dans l'emploi de leurs termes. C'est que les tribunaux présumeront, comme ils le devraient, qu'à moins d'indication contraire précise, les termes ou expressions employés dans un article ou une loi, notamment les termes techniques comme le «Conseil privé de la Reine pour le Canada», auront la même signification que les mêmes mots employés dans un autre article ou une autre loi.

Il s'agit donc d'avis que l'article 15 de la Loi sur le Cabinet des commissaires qui dans ses termes, prévoit la nomination de commissaires de l'économie interne parmi les membres du "Conseil privé de la Reine pour le Canada", ne permet pas la nomination de personnes à l'extérieur du Cabinet.

¹Le terme apparaît deux fois dans le préambule du chapitre 25, S.C. 1868 et le troisième ne peut pas tout à fait clairement se comprendre comme se référant à l'expression «Conseil privé de la Reine pour le Canada». Le chapitre 25 est le précurseur du présent acte.

²Ceci est un analogue tiré de E. A. Driedger, *The Construction of Statutes* (L'interprétation des lois), Butterworths (Toronto, 1954), pp. 74-75, et P. St. J. Lesperance, *Journal on Interpretation of Statutes*, 12^e éd. Sweet and Maxwell (Toronto, 1967), pp. 217-221.

³Stephen Todd, *The Parliamentary Government in England* (du gouvernement parlementaire en Angleterre), 4^e éd. (1957, London, Longmans Green & Co., vol. II, pp. 18-20.

⁴Driedger & Coles (1954) 71 Q.R. 271, 278.

Joseph Maingot,
Legiste et conseiller
parlementaire