

Beyond this, the term in question is used in section 28 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.⁷

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.⁸

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 16. The whole premise of that opinion is that since the words themselves are capable of a broad meaning, the onus is on the Governor in Council to point to something that limits the scope of these words. With all due respect, this is an untenable position. General words cannot be applied *in vacuo*. They have objectively ascertainable meaning only when read in their entire context. Context includes common legislative usage, statutes *in pari materia*, and statutes passed by the same Parliament; it is not confined to the four corners of a seven page Act. 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, apart from a clear intention to the contrary, words used in one section or 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 or Act.

It would be my opinion therefore that section 16 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.

⁵ The term appears twice in the preamble to Chapter 26, S.C. 1868 and the literal context quite clearly allows us to read only "the Cabinet" for "the Queen's Privy Council for Canada". Chapter 27 is the predecessor to the present *House of Commons Act*.

⁶ This is an analogy drawn from E.A. Driedger, *The Construction of Statutes*, Butterworths (Toronto, 1974) pp. 74-75 and P. St. J. Langan Maxwell on *Interpretation of Statutes*, 12th ed. Sweet & Maxwell, (London, 1969) pp. 278-282.

⁷ Alpheus Todd, *On Parliamentary Government in England* 2nd ed. (1887, London), Longmans Green & Co. Vol. II, pp. 79-80.

⁸ *Bradlaugh v. Gosset* (1884) 12 Q.B. 271, 278.

D'ailleurs, l'expression en question est employée à l'article 28 de la *Loi d'interprétation*, pour définir «gouverneur en conseil». Bien qu'elle n'y soit pas rigoureusement définie, le contexte montre clairement, encore une fois, que l'expression «Conseil privé de la Reine pour le Canada» désigne le Cabinet, puisque c'est un point établi du droit constitutionnel que le gouverneur général, auquel se rapporte l'article, ne peut prendre avis du Cabinet⁷.

Ce 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 mêleront pas de questions délicates de procédure parlementaire interne.⁸

Je signalerais, 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, selon moi, quand il donne une opinion juridique sur l'interprétation juste de l'article 16. Les prémisses sur lesquelles se fonde l'opinion veulent que, les mots eux-mêmes pouvant 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 ne peuvent être appliqués *in vacuo*. Ils n'ont de signification objectivement vérifiable que s'ils sont lus dans leur contexte global. Le contexte comprend l'emploi législatif courant, les lois *in pari materia* et les lois adoptées par le même Parlement; il ne se limite pas au texte d'une loi 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 présument, 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.

Je suis donc d'avis que l'article 16 de la *Loi sur la Chambre des communes*, 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.

⁵ L'expression figure deux fois dans le préambule du chapitre 26, S.C. 1868 et le contexte littéral ne nous permet bien clairement de comprendre que le «Cabinet» dans l'expression «Conseil privé de la Reine pour le Canada». L'actuelle *Loi sur la Chambre des communes* remplace le chapitre 27.

⁶ C'est une analogie tirée de E. A. Driedger, *The Construction of Statutes* (L'interprétation des lois), Butterworths (Toronto, 1974), pp. 74-75, et P. St. J. Langan, *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 12^e éd., Sweet and Maxwell, (London, 1969), pp. 278-282.

⁷ Alpheus Todd, *On Parliamentary Government in England* (du gouvernement parlementaire en Angleterre), 2^e éd. (1887, London), Longmans Greens & Co., vol. II, pp. 79-80.

⁸ *Bradlaugh & Gosset* (1884) 12 Q.B. 271, 278.

Joseph Maingot,
Law Clerk and
Parliamentary Counsel

Joseph Maingot,
Légiste et conseiller
parlementaire