

## APPENDIX "V"

July 9, 1976

Rod Blaker, Esq., M.P.,  
Chairman,

Standing Committee on Privileges and Elections.

Section 16, *House of Commons Act*: meaning of "the Queen's Privy Council for Canada"

You asked on behalf of the Standing Committee for my considered opinion of section 16 of the *House of Commons Act* as it relates to the issue raised by the Hon. Marcel Lambert, M.P., in the House of Commons and which subsequently was referred to your Committee. In this connection I have read the proceedings of the Standing Committee on Privileges and Elections on July 24, 1975 and February 17, 1976.

As I understand it, the issue is whether section 16, which in its terms calls for the appointment of commissioners of internal economy from "the Queen's Privy Council for Canada" permits appointments from outside the Cabinet.

I am not aware of any legislation where the exact term "the Queen's Privy Council for Canada" is not equated with "the Cabinet". It is important to note that the term "the Cabinet" has no legislative sanction, not being found in our body of statute law.<sup>1</sup> The legislative term "the Queen's Privy Council for Canada" is the exact term used since 1867 to designate the federal executive council or Cabinet. Section 1<sup>1</sup> of the *B.N.A. Act* makes this quite clear. In the 57 sections<sup>2</sup> of the *R.S.C.'s* where this term is used, there is little doubt, judging from the context, that only the Cabinet is indicated.<sup>3</sup>

Unfortunately, there is nothing in the *House of Commons Act* itself that resolves the apparent ambiguity in the term "the Queen's Privy Council for Canada". The term is used only once there<sup>4</sup> and no help is provided by reference to the immediate literal context or scheme of the Act.

In the absence of any indication to the contrary, however, it must be assumed that Parliament, when it speaks, will be consistent in its use of language, and especially of terms such as "the Queen's Privy Council for Canada". Thus when on May 22, 1868 Parliament assented to Chapters 26 and 27 of the Statutes of Canada, 1868,<sup>5</sup> both of which contain the term "the Queen's Privy Council for Canada", which in the one chapter plainly means "the Cabinet", we must assume that Parliament was attributing the same meaning to that term when it enacted Chapter 27 the same day. This is a basic rule of reason that the courts will apply in the absence of any other indication of intention in the Act in question.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> This fact is ascertainable by a computer search of the *R.S.C.* data-base.

<sup>2</sup> Again, this is ascertainable by computer search. The majority of cases where the term appears are merely *pro forma* definitions of the Minister responsible for a given administration.

<sup>3</sup> The following examples are of particular interest:

- s.20 Chapter D-9
- ss.3, 21(2) of Chapter F-10
- s.18 Chapter 14 (2nd Supp.)
- s. 3 Chapter 14 (1st Supp.)
- s.15 Chapter S-8

<sup>4</sup> Subsection 16(1)

## APPENDICE «V»

Le 9 juillet 1976

M. Rod Blaker, député

Président du Comité  
permanent des privilèges et électionsChapitre 16 de la *Loi sur la Chambre des communes*: signification de l'expression «Conseil privé de la Reine pour le Canada»

Vous m'avez demandé, au nom du comité permanent, mon opinion motivée sur l'article 16 de la *Loi sur la Chambre des communes* en ce qui touche la question soulevée à la Chambre des communes par l'honorable Marcel Lambert, député, et renvoyée ensuite à votre comité. A ce sujet, j'ai lu les délibérations du comité permanent des privilèges et élections du 24 juillet 1975 et du 17 février 1976.

Comme je la comprends, la question est de savoir si l'article 16, qui, dans ses termes, prévoit la désignation de commissaires de l'économie interne parmi les membres du «Conseil privé de la Reine pour le Canada», permet la nomination de personnes à l'extérieur du Cabinet.

Je ne connais aucune loi où l'expression exacte «Conseil privé de la Reine pour le Canada» n'équivaut pas au «Cabinet». Il importe de noter que le terme «Cabinet» n'a pas de sanction législative, ne se trouvant nulle part dans nos lois.<sup>1</sup> L'expression législative «Conseil privé de la Reine pour le Canada» est l'expression exacte employée depuis 1867 pour désigner le Conseil exécutif fédéral ou Cabinet. L'article 11 de l'*A.A.N.B.* l'établit bien clairement. Dans les 57 articles<sup>2</sup> des *S.R.C.* où l'expression est employée, le contexte ne permet guère de douter qu'il s'agit uniquement du Cabinet.<sup>3</sup>

Malheureusement, rien, dans la *Loi sur la Chambre des communes* elle-même, ne lève l'apparente ambiguïté de l'expression «Conseil privé de la Reine pour le Canada». L'expression n'y est employée qu'une fois<sup>4</sup> et le contexte immédiat ou la teneur de la loi ne sont d'aucun secours.

En l'absence de toute indication contraire, cependant, il faut présumer que le Parlement utilise la langue de façon uniforme, notamment dans le cas d'expressions comme le «Conseil privé de la Reine pour le Canada». Ainsi quand, le 22 mai 1868, le Parlement a sanctionné les chapitres 26 et 27 des Statuts du Canada de 1868,<sup>5</sup> renfermant tous deux l'expression «Conseil privé de la Reine pour le Canada», qui, dans le premier chapitre, désigne simplement le «Cabinet», il faut supposer qu'il donnait la même signification à l'expression quand il a sanctionné le chapitre 27, le même jour. C'est une règle de logique fondamentale que les tribunaux appliqueront en l'absence de toute autre indication d'intention dans la loi en question.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Ce fait est vérifiable par une recherche sur ordinateur sur les données relatives aux *S.R.C.*

<sup>2</sup> Ce fait est également vérifiable par une recherche sur ordinateur. La plupart des cas où l'expression paraît ne sont que des définitions *pro forma* du ministre chargé d'une administration donnée.

<sup>3</sup> Les exemples suivants sont particulièrement intéressants:

- art. 20, chapitre D-9
- art. 3, 21(2), chapitre F-10
- art. 18, chapitre 14 (2<sup>e</sup> supp.)
- art. 3, chapitre 14 (1<sup>er</sup> supp.)
- art. 15, chapitre S-8.

<sup>4</sup> Paragraphe 16(1)