

T-755-07
2008 FC 246

T-755-07
2008 CF 246

Robert Keith Rae (*Applicant*)

Robert Keith Rae (*demandeur*)

v.

c.

The Chief Electoral Officer of Canada and The Federal Liberal Agency of Canada (*Respondents*)

Le directeur général des élections du Canada et l'Agence libérale fédérale du Canada (*défendeurs*)

INDEXED AS: RAE v. CANADA (CHIEF ELECTORAL OFFICER) (F.C.)

RÉPERTORIÉ : RAE c. CANADA (DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS) (C.F.)

Federal Court, Harrington J.—Ottawa, February 12 and 25, 2008.

Cour fédérale, juge Harrington—Ottawa, 12 et 25 février 2008.

Elections — Judicial review of Chief Electoral Officer's opinion refund by Liberal Party of Canada of entry fee paid by applicant, other leadership contestants prohibited transfer pursuant to Canada Elections Act, s. 404.3 — Liberal Party not attempting to favour applicant or circumvent contribution limits by refunding entry fee — Transfer herein retransfer not captured by Act, s. 404.3 — Application allowed.

Élections — Contrôle judiciaire de l'opinion du directeur général des élections selon laquelle le remboursement, par le Parti libéral du Canada, des droits d'inscription versés par le demandeur et d'autres candidats à la direction constituait une cession de fonds interdite par l'art. 404.3 de la Loi électorale du Canada — Le Parti libéral n'avait pas l'intention de favoriser le demandeur ou d'esquiver les plafonds de contribution en remboursant les droits d'inscription — La cession en l'espèce constituait une nouvelle cession et n'était pas visée par l'art. 404.3 de la Loi — Demande accueillie.

Federal Court Jurisdiction — Liberal Party of Canada seeking approval of Chief Electoral Officer prior to refunding entry fee paid by leadership contestants — Chief Electoral Officer's opinion transfer prohibited under Canada Elections Act decision or act of federal board, commission, tribunal, therefore reviewable under Federal Courts Act, s. 18.1(3)(b) — Declaration with respect to opinion also available pursuant to Federal Courts Rules, r. 64.

Compétence de la Cour fédérale — Le Parti libéral du Canada a demandé l'approbation du directeur général des élections avant de procéder au remboursement des droits d'inscription versés par les candidats à la direction — L'opinion du directeur général des élections selon laquelle la cession était interdite par la Loi électorale du Canada était une décision ou un acte d'un office fédéral et était donc susceptible de révision en vertu de l'art. 18.1(3)(b) de la Loi sur les Cours fédérales — Il était aussi possible d'obtenir une déclaration concernant l'opinion du directeur en vertu de la règle 64 des Règles des Cours fédérales.

Construction of Statutes — Canada Elections Act, s. 404.3 prohibiting transfer of funds from registered party to leadership contestant — Chief Electoral Officer holding refund of entry fee paid by Liberal Party leadership contestants prohibited transfer under that section — Purpose of Act to ensure democratic process, including leadership conventions, unfolds on level playing field — Refund not intended to favour applicant over other contestants as all contestants will be refunded — Refund also not intended to circumvent contribution limits — Parliament not intending to prevent Party from returning money to applicant that was his in first place.

Interprétation des lois — L'art. 404.3 de la Loi électorale du Canada interdit la cession de fonds d'un parti enregistré à un candidat à la direction — Le directeur général des élections a déclaré que le remboursement des droits d'inscription versés par les candidats à la direction du Parti libéral constituait une cession interdite par cette disposition — L'objet de la Loi est de veiller à ce que le processus démocratique, notamment les congrès à la direction, se déroule selon des règles du jeu équitables — Le remboursement n'avait pas pour objet de favoriser le demandeur par rapport aux autres candidats parce que chacun des candidats avait droit à un remboursement — Il ne s'agissait pas non plus d'une intention d'esquiver les plafonds de contribution — L'intention du législateur n'était pas d'empêcher le Parti de rembourser le demandeur de la somme qui lui appartenait initialement.

This was an application for judicial review of the Chief Electoral Officer's opinion that the refund by the Liberal Party of Canada of the entry fee paid by the applicant and the other leadership contestants to offset the costs of its leadership convention would amount to a prohibited transfer pursuant to section 404.3 of the *Canada Elections Act*, which provides that "[n]o registered party . . . shall . . . transfer funds to a leadership contestant". The opinion was rendered after the Liberal Party sought the Chief Electoral Officer's approval before effecting the refund.

Held, the application should be allowed.

The Chief Electoral Officer's opinion could be reviewed under paragraph 18.1(3)(b) of the *Federal Courts Act*. The Chief Electoral Officer is a federal board, commission or tribunal, and its opinion, if not a decision, was certainly an act. Furthermore, rule 64 of the *Federal Courts Rules* provides that "[n]o proceeding is subject to challenge on the ground that only a declaratory order is sought, and the Court may make a binding declaration of right in a proceeding whether or not any consequential relief is or can be claimed."

The overall purpose of the *Canada Elections Act* is, *inter alia*, to ensure that democratic process, including leadership conventions, unfolds on a level playing field. The provisions relating to leadership campaign expenses are intended to be transparent, limit contributions and to prevent influential party members from financially favouring one leadership contestant over another. The purpose of the 2003 amendments to the Act was to impose on leadership contestants the obligation to report on contributions received and expenses incurred. The amendments also introduced limits on contributions that could be made to leadership contestants. By refunding the applicant, the Liberal Party was not attempting to favour the applicant over the other contestants, as it intended to refund the entry fee to each of them as well. There was also no question of attempting to circumvent contribution limits. The proposed transfer was a retransfer that was not captured by section 404.3 of the Act. It was not Parliament's intent to prevent the Party from returning money to the applicant that was his in the first place.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing), S.C. 2003, c. 19.
Canada Elections Act, S.C. 2000, c. 9, ss. 16, 17, 404.3 (as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 24).

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de l'opinion du directeur général des élections selon laquelle le remboursement, par le Parti libéral du Canada, des droits d'inscription versés par le demandeur et d'autres candidats à la direction pour couvrir les coûts du congrès à la direction correspondrait à une cession de fonds interdite par l'article 404.3 de la *Loi électorale du Canada*, qui précise qu'« [i] est interdit à un parti enregistré [...] de céder des fonds à un candidat à la direction ». L'opinion a été donnée après que le Parti libéral a demandé l'approbation du directeur général des élections pour procéder au remboursement.

Jugement : la demande doit être accueillie.

L'opinion du directeur général des élections pouvait être examinée en vertu de l'alinéa 18.1(3)b) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Le directeur général des élections est un office fédéral et si son opinion n'était pas une décision, elle constituait certainement un acte. De plus, la règle 64 des *Règles des Cours fédérales* précise qu'« [i] ne peut être fait opposition à une instance au motif qu'elle ne vise que l'obtention d'un jugement déclaratoire, et la Cour peut faire des déclarations de droit qui lient les parties à l'instance, qu'une réparation soit ou puisse être demandée ou non en conséquence ».

L'objet de la *Loi électorale du Canada* dans son ensemble est, entre autres, de veiller à ce que le processus démocratique, notamment les congrès à la direction, se déroule selon des règles du jeu équitables. Les dispositions relatives aux dépenses de campagne à la direction sont censées être transparentes, limiter les contributions et empêcher des membres influents du parti de favoriser financièrement un candidat à la direction par rapport à un autre. L'objet des modifications apportées en 2003 à la Loi était d'imposer aux candidats à la direction l'obligation de faire rapport sur les contributions reçues et sur les dépenses engagées. Les modifications ont également institué des plafonds pour les contributions qui peuvent être apportées aux candidats à la direction. En remboursant le demandeur, le Parti libéral ne visait pas à favoriser le demandeur par rapport aux autres candidats puisqu'il envisageait également de rembourser chacun des candidats des droits d'inscription. Il ne s'agissait pas non plus d'une intention d'esquiver les plafonds de contribution. La cession projetée constituait une nouvelle cession et n'était pas visée par l'article 404.3 de la Loi. L'intention du législateur n'était pas d'empêcher le Parti de rembourser le demandeur de la somme qui lui appartenait initialement.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi électorale du Canada, L.C. 2000, ch. 9, art. 16, 17, 404.3 (édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 24).
Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), L.C. 2003, ch. 19.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(3)(b) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).

Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 64.

Patented Medicines (Notice of Compliance) Regulations, SOR/93-133.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(3)(b) (édicé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).

Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité), DORS/93-133.

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 64.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Nunavut Tunngavik Inc. v. Canada (Attorney General) (2004), 245 F.T.R. 42; 2004 FC 85; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 533; (2005), 253 D.L.R. (4th) 1; 39 C.P.R. (4th) 449; 334 N.R.55; 2005 SCC 26; *Stevens v. Conservative Party of Canada* (2004), 23 Admin. L.R. (4th) 86; 264 F.T.R. 64; 2004 FC 1628.

REFERRED TO:

Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons, [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247; (2003), 257 N.B.R. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5th) 1; 302 N.R. 1; 2003 SCC 20; *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609; (2004), 346 A.R. 201; 238 D.L.R. (4th) 217; [2004] 7 W.W.R. 411; 29 Alta. L.R. (4th) 1; 14 Admin. L.R. (4th) 165; 318 N.R. 332; 2004 SCC 23; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 S.C.R. 650; (2007), 279 D.L.R. (4th) 1; 59 Admin. L.R. (4th) 1; 360 N.R. 1; 2007 SCC 15; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559; (2002), 212 D.L.R. (4th) 1; [2002] 5 W.W.R. 1; 166 B.C.A.C. 1; 100 B.C.L.R. (3d) 1; 18 C.R.R. (4th) 289; 93 C.R.R. (2d) 189; 2002 SCC 42; *Glykis v. Hydro-Québec*, [2004] 3 S.C.R. 285; (2004), 244 D.L.R. (4th) 277; 325 N.R. 369; 2004 SCC 60; *Hamel v. Brunelle et al.*, [1977] 1 S.C.R. 147; (1975), 8 N.R. 481.

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd éd. Toronto: Butterworths, 1983.

APPLICATION for judicial review of the Chief Electoral Officer's opinion that the refund by the Liberal

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Procureur général), 2004 CF 85; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 533; 2005 CSC 26; *Stevens c. Parti conservateur du Canada*, 2004 CF 1628.

DÉCISIONS CITÉES :

Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 1 R.C.S. 982; motifs modifiés, [1998] 1 R.C.S. 1222; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247; 2003 CSC 20; *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609; 2004 CSC 23; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650; 2007 CSC 15; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559; 2002 CSC 42; *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285; 2004 CSC 60; *Hamel c. Brunelle et al.*, [1977] 1 R.C.S. 147.

DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto: Butterworths, 1983.

DEMANDE de contrôle judiciaire de l'opinion du directeur général des élections selon laquelle le

Party of Canada of the entry fee paid by leadership contestants would be a prohibited transfer pursuant to section 404.3 of the *Canada Elections Act*. Application allowed.

remboursement, par le Parti libéral du Canada, des droits d'inscription versés par les candidats à la direction correspondrait à une cession de fonds interdite par l'article 404.3 de la *Loi électorale du Canada*. Demande accueillie.

APPEARANCES:

Thomas A. McDougall, Q.C. and *Joël Dubois* for applicant.
Barbara A. McIsaac, Q.C. for respondent Chief Electoral Officer of Canada.
Jacques J. M. Shore and *Guy Régimbald* for respondent, Federal Liberal Agency of Canada.

ONT COMPARU :

Thomas A. McDougall, c.r. et *Joël Dubois* pour le demandeur.
Barbara A. McIsaac, c.r. pour le défendeur, le directeur général des élections du Canada.
Jacques J. M. Shore et *Guy Régimbald* pour la défenderesse, l'Agence libérale fédérale du Canada.

SOLICITORS OF RECORD:

Perley-Robertson, Hill & McDougall LLP, Ottawa, for applicant.
McCarthy Tétrault LLP, Ottawa, for respondent Chief Electoral Officer of Canada.
Gowling Lafleur Henderson LLP, Ottawa, for respondent Federal Liberal Agency of Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Perley-Robertson, Hill & McDougall LLP, Ottawa, pour le demandeur.
McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l., Ottawa, pour le défendeur, le directeur général des élections du Canada.
Gowling Lafleur Henderson S.E.N.C.R.L., Ottawa, pour la défenderesse, l'Agence libérale fédérale du Canada.

The following are the reasons for order and order rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et de l'ordonnance rendus par

[1] HARRINGTON J.: Those who take an interest in the public affairs of this country know that Robert Keith (Bob) Rae ran for the leadership of the Liberal Party of Canada at its convention held in Montréal in December 2006. They may not know that, strictly speaking, Mr. Rae is still a leadership contestant as his final financial returns to the Chief Electoral Officer are only due this coming June.

[1] LE JUGE HARRINGTON : Toutes les personnes qui s'intéressent aux affaires publiques de ce pays savent que Robert Keith (Bob) Rae a été candidat à la direction du Parti libéral du Canada lors de son congrès tenu à Montréal en décembre 2006. Elles ne savent peut-être pas qu'à strictement parler M. Rae est toujours candidat à la direction puisqu'il a jusqu'en juin prochain pour fournir au directeur général des élections ses rapports financiers définitifs.

[2] In order to offset the costs of the convention, the Liberal Party imposed a leadership "entry fee" of \$50 000 on Mr. Rae and on the other 10 leadership contestants. As it turns out, far more delegates registered than anticipated, and the convention actually turned a tidy profit.

[2] Pour couvrir les coûts du congrès, le Parti libéral a imposé des « droits d'inscription » à la course à la direction du Parti de 50 000 \$ à M. Rae et aux 10 autres candidats. Il se trouve que beaucoup plus de délégués que prévu se sont inscrits, et que le congrès a réalisé un profit considérable.

[3] The Party resolved to refund the entry fee to Mr. Rae and to the other leadership contestants, subject to the approval of the Chief Electoral Officer. However, he takes the position that such a payment from a political

[3] Le Parti a décidé de rembourser les droits d'inscription à M. Rae et aux autres candidats à la direction, sous réserve de l'approbation du directeur général des élections. Cependant, ce dernier est d'avis

party to a leadership contestant is prohibited by section 404.3 [as enacted by S.C. 2003, c. 19, s. 24] of the *Canada Elections Act* [S.C. 2000, c. 9]. This is a judicial review of that decision.

THE CANADA ELECTIONS ACT

[4] The *Canada Elections Act* was amended in 2003 by *An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing)*, S.C. 2003, c. 19. The summary accompanying the legislation states that the amendments extended disclosure requirements to, among others, party leadership contests and introduced limits to the contributions that may be made to parties, candidates, electoral district associations, as well as to leadership and nomination contestants. The amendments also require leadership contestants to report contributions received and expenses incurred to the Chief Electoral Officer.

[5] Anxious not to run afoul of the new enactments, well before the convention was held, the Liberal Party opened a dialogue with the Chief Electoral Officer. One of the many questions it asked was whether it was entitled to impose an “entry fee” on leadership contestants, something it had done in the past.

[6] Jean-Pierre Kingsley, the then Chief Electoral Officer, responded in the affirmative. It was his opinion that the “entry fee” would constitute a transfer from the contestant to the Liberal Party as well as a leadership campaign expense, neither of which were prohibited. Shortly thereafter, realizing that the “entry fee” could not be two things at once, he opined that the fee would constitute a transfer and should be reported as such. In the interim reports required by the Act, both Mr. Rae and the Liberal Party have treated the \$50 000 as a transfer from him to it.

[7] The word “transfer” is not defined but still has some special connotations under the Act. A transfer is

que le remboursement d’une telle somme par un parti politique à un candidat à la direction est interdit par l’article 404.3 [édicte par L.C. 2003, ch. 19, art. 24] de la *Loi électorale du Canada* [L.C. 2000, ch. 9]. Il s’agit du contrôle judiciaire de cette décision.

LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

[4] La *Loi électorale du Canada* a été modifiée en 2003 par la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l’impôt sur le revenu (financement politique)*, L.C. 2003, ch. 19. Le sommaire accompagnant la loi énonce que des modifications ont été apportées pour imposer l’obligation de divulgation des contributions, notamment, pour les courses à la direction d’un parti, et pour prévoir des plafonds pour les contributions qui peuvent être apportées aux partis, aux candidats, aux associations de circonscription, aux candidats à la direction et aux candidats à l’investiture. Les modifications imposent également aux candidats à la direction l’obligation de faire rapport au directeur général des élections sur les contributions qu’ils reçoivent et sur les dépenses qu’ils engagent.

[5] Pour s’assurer de ne pas enfreindre les nouvelles modifications, bien avant la tenue du congrès, le Parti libéral a amorcé un dialogue avec le directeur général des élections. L’une des nombreuses questions posées par le Parti était de savoir s’il était autorisé à imposer des « droits d’inscription » aux candidats à la direction, ce qu’il avait déjà fait auparavant.

[6] Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections à l’époque, a répondu affirmativement. Il était d’avis que les « droits d’inscription » constitueraient une cession de fonds apportée par le candidat au Parti libéral, ainsi qu’une dépense de campagne à la direction, et que ni l’une ni l’autre n’était interdite. Peu de temps après, ayant constaté que les « droits d’inscription » ne pouvaient être deux choses à la fois, il a conclu qu’ils constitueraient une cession de fonds et qu’ils devraient être déclarés comme tels. Dans les rapports d’étape requis par la Loi, M. Rae et le Parti libéral ont considéré la somme de 50 000 \$ comme une cession apportée par M. Rae au Parti.

[7] Le terme « cession » n’est pas défini, mais il a quand même une connotation un peu particulière au sens

not a “contribution.” Contributions carry with them a limit of \$1 000. Transfers do not.

[8] There were basically three ways Mr. Rae and the other contestants could finance their campaigns. Contributions could be made to them directly or to the Liberal Party but “designated” to a particular contestant. They could also borrow. In accordance with the Act, all these activities are transparent and must be reported, as indeed has been the case. As aforesaid, it was only after the convention proved to be a financial success that the Party sought the Chief Electoral Officer’s approval before returning the “entry fee” to Mr. Rae and the other contestants. His negative opinion was based on subsection 404.3(1) of the Act which provides:

404.3 (1) No registered party and no electoral district association of a registered party shall provide goods or services or transfer funds to a leadership contestant or a nomination contestant, unless the goods or services are offered equally to all contestants.

[9] It should be noted in passing that the equality provision in this 2003 amendment only modifies the provision of goods or services. It does not apply to the transfer of funds. Minutes of the Standing Committee on Procedure and House Affairs indicate that this provision was added to cover the possibility of goods or services being offered in common, such as by a political party providing a venue and refreshments at riding nomination meetings or leadership debates.

[10] The parties, and the Court, are in agreement that the 2003 amendments do not impose upon the Chief Electoral Officer the obligation of running leadership conventions. That is a matter for the political parties themselves. The Liberal Party was under no requirement to impose an “entry fee” upon leadership contestants. In the alternative, it could have gone about things differently. For instance, it could have made it a condition of the campaign that the contestants cover any

de la Loi. Une cession n’est pas considérée comme une « contribution ». Les contributions comportent un plafond de 1 000 \$, ce qui n’est pas le cas pour les cessions.

[8] Essentiellement, M. Rae et les autres candidats pouvaient financer leur campagne de trois façons. Des contributions pouvaient leur être apportées directement ou pouvaient être apportées au Parti libéral, mais elles devaient alors être « dirigées » vers un candidat donné. M. Rae et les autres candidats pouvaient également faire des emprunts. Conformément à la Loi, toutes ces activités sont transparentes et doivent être déclarées, ce qui a bien entendu été fait. Comme je l’ai déjà mentionné, ce n’est qu’après avoir constaté le succès financier du congrès que le Parti libéral a demandé l’approbation du directeur général des élections avant de rembourser les « droits d’inscription » à M. Rae et aux autres candidats. Sa réponse négative était fondée sur le paragraphe 404.3(1) de la Loi qui est ainsi libellé :

404.3 (1) Il est interdit à un parti enregistré et à l’association de circonscription d’un parti enregistré de fournir des produits ou des services ou de céder des fonds à un candidat à la direction ou à un candidat à l’investiture, sauf si les produits ou les services sont offerts également à tous les candidats.

[9] Il convient de souligner au passage que la condition d’offre égale prévue dans la modification adoptée en 2003 ne s’applique qu’à la fourniture de produits ou de services. Elle ne s’applique pas à la cession de fonds. Le procès-verbal du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre indique que cette condition a été ajoutée pour prévoir la possibilité de fourniture commune de produits et de services, comme la fourniture par un parti politique d’une salle et de rafraîchissements lors d’assemblées de mise en candidature dans des circonscriptions ou lors de débats de course à la direction.

[10] Les parties et la Cour conviennent que les modifications de 2003 n’imposent pas au directeur général des élections l’obligation de diriger les congrès à la direction. Cette obligation revient aux partis politiques proprement dits. Le Parti libéral n’était aucunement obligé d’imposer des « droits d’inscription » aux candidats à la direction. Au contraire, il aurait pu s’y prendre autrement. Par exemple, il aurait pu établir une condition relative à la campagne selon laquelle les

convention financial shortfall, up to a cap of \$50 000 each. Had it done so, there would have been no transfer of funds from Mr. Rae to the Liberal Party and so no need to consider whether the refund to him would constitute a transfer within the meaning of the Act. However, Mr. Rae and the Liberal Party have to cope with what they did, not with what they could have done. More to the point, there is no evidence that the Liberal Party gave thought to a refund before the convention was held.

THE ISSUES

[11] As I see it, there are three issues:

- a. Was the opinion of the Chief Electoral Officer a decision which is subject to judicial review by the Federal Court?
- b. If so, what is the standard of review: correctness, reasonableness *simpliciter* or patent unreasonableness?
- c. What is the proper construction to be put on section 404.3 of the *Canada Elections Act*?

WAS THERE A DECISION?

[12] Paragraph 18.1(3)(b) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)] empowers the Federal Court on an application for judicial review to:

18.1 (3) ...

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

[13] The Chief Electoral Officer is a federal board, commission or tribunal. If not a “decision,” the opinion was certainly an “act.” As Mr. Justice O’Reilly put it in *Nunavut Tunngavik Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 245 F.T.R. 42 (F.C.), at paragraphs 8–9:

candidats doivent compenser toute perte financière découlant du congrès jusqu’à un montant maximal de 50 000 \$ chacun. S’il l’avait fait, il n’y aurait pas eu de cession de fonds par M. Rae au Parti libéral, et il n’aurait donc pas été nécessaire de se demander si le remboursement proposé à M. Rae serait considéré comme une cession au sens de la Loi. Cependant, M. Rae et le Parti libéral doivent faire face à ce qu’ils ont fait et non à ce qu’ils auraient pu faire. Plus précisément, rien dans la preuve n’indique que le Parti libéral envisageait de faire un remboursement avant la tenue du congrès.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[11] À mon sens, il y a trois questions en litige :

- a. L’opinion émise par le directeur général des élections constituait-elle une décision pouvant faire l’objet d’un contrôle judiciaire par la Cour fédérale?
- b. Dans l’affirmative, quelle est la norme de contrôle applicable : la décision correcte, la décision raisonnable *simpliciter* ou la décision manifestement déraisonnable?
- c. L’article 404.3 de la *Loi électorale du Canada* a-t-il été correctement interprété?

S’AGISSAIT-IL D’UNE DÉCISION?

[12] L’alinéa 18.1(3)b) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)] confère à la Cour fédérale, dans le cadre d’un contrôle judiciaire, le pouvoir suivant :

18.1 (3) [...]

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu’elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l’office fédéral.

[13] Le directeur général des élections est un office fédéral. Si l’opinion n’était pas une « décision », elle constituait certainement un acte. Comme le juge O’Reilly l’a exposé dans *Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 85, aux paragraphes 8 et 9 :

This Court has jurisdiction to review a “decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal” acting under powers provided by an Act of Parliament: *Federal Court Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 2, 18.1(3)(b). This role extends beyond formal decisions. It includes review of “a diverse range of administrative action that does not amount to a ‘decision or order’, such as subordinate legislation, reports or recommendations made pursuant to statutory powers, policy statements, guidelines and operating manuals, or any of the myriad forms that administrative action may take in the delivery by a statutory agency of a public programme.”: *Markevich v. Canada*, [1999] 3 F.C. 28 (T.D.), at para. 11, reversed on other grounds, [2001] F.C.J. No. 696, reversed on other grounds, [2003] S.C.J. No. 8.

Still, the administrative action sought to be reviewed must flow from a statutory power. The decision-maker need not be exercising any particular statutory authority, but must at least have statutory powers affecting the rights and interests of others: *Markevich*, above, at para. 12.

[14] Indeed, the Chief Electoral Officer is not attempting to escape the superintending power of this Court. He emphasizes that if the Liberal Party had actually refunded Mr. Rae, he would have decided that the payment was illegal. I add that rule 64 of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)] provides that no proceeding is subject to challenge simply on the ground that only a declaratory order is sought, and that the Court is entitled to make a binding declaration of right.

STANDARD OF REVIEW

[15] It has been established in countless decisions of the Supreme Court that judicial review of an administrative decision is approached pragmatically and functionally (see *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247; and *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers’ Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609). As mentioned by Chief Justice McLachlin in *Dr. Q*, at paragraph 26, this approach draws out the information needed to determine the degree of deference to which the original decision maker is entitled.

La Cour a compétence pour revoir « toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l’office fédéral » agissant selon les pouvoirs prévus par une loi fédérale : *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 2, 18.1(3)(b). Ce rôle va au-delà des décisions au sens strict. Il comprend l’examen d’ « une grande diversité d’actions administratives qui ne sont pas pour autant des “décisions ou ordonnances”, par exemple les règlements, rapports ou recommandations relevant de pouvoirs légaux, les énoncés de politique, lignes directrices et guides, ou l’une quelconque des formes multiples que peut prendre l’action administrative dans la prestation d’un programme public par un organisme public » : *Markevich c. Canada*, [1999] 3 C.F. 28 (1^{re} inst.), au paragraphe 11, infirmé sur d’autres moyens, [2001] A.C.F. n° 696, infirmé sur d’autres moyens, [2003] A.C.S. n° 8.

L’action administrative que l’on veut faire réformer doit cependant découler d’un pouvoir prévu par la loi. Il n’est pas nécessaire que le décideur exerce un pouvoir officiel particulier, mais il doit au minimum avoir selon la loi des pouvoirs susceptibles de modifier les droits et intérêts d’autrui : *Markevich*, au paragraphe 12.

[14] En fait, le directeur général des élections ne tente pas de se soustraire au pouvoir de surveillance de la Cour. Il signale que si le Parti libéral avait effectivement remboursé M. Rae, il aurait jugé que le paiement était illégal. J’ajoute que la règle 64 des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)] prévoit qu’il ne peut être fait opposition à une instance au motif qu’elle ne vise que l’obtention d’un jugement déclaratoire, et que la Cour peut faire des déclarations de droit qui lient les parties à l’instance.

LA NORME DE CONTRÔLE

[15] D’innombrables arrêts de la Cour suprême ont établi que le contrôle judiciaire d’une décision administrative s’effectue selon une méthode pragmatique et fonctionnelle (voir *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247; et *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers’ Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609). Comme l’a mentionné la juge en chef McLachlin dans l’arrêt *Dr. Q*, au paragraphe 26, cette approche fait ressortir les éléments d’information requis pour déterminer le degré de déférence auquel a droit le décideur initial.

[16] There are four contextual factors to take into account under this approach:

- a. The presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal;
- b. The relative expertise of the tribunal compared with that of the Court;
- c. The purpose of the legislation in general and the challenged provisions in particular;
- d. And finally, the nature of the question: law, fact or mixed law and fact.

[17] The *Canada Elections Act* contains no privative clause or statutory right of appeal.

[18] The Chief Electoral Officer obviously has more expertise in supervising the conduct of elections and related matters. Section 16 of the Act requires him to ensure that all election officers act with fairness and impartiality and in compliance with the Act. He is vested with all the powers necessary to perform his duties and functions in administering the Act. Section 17 even gives him, during an election period, if an emergency, an unusual or unforeseen circumstance or an error makes it necessary, the power to adapt any provision of the Act. The question remains, however, whether he is owed deference by the Court in his interpretation of section 404.3.

[19] The overall purpose of the *Canada Elections Act* is to ensure that the democratic right of adult Canadians to vote is properly respected and that the whole process from riding nominations, to leadership conventions, to by-elections and general elections, unfolds on a level playing field. More particularly, the provisions relating to leadership campaign expenses are intended to be transparent, to limit the amount of contributions an individual may make and to prevent party apparatchiks from financially favouring one leadership contestant over another.

[16] Selon cette approche, il faut prendre en compte quatre facteurs contextuels :

- a. la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel;
- b. l'expertise du tribunal relativement à celle de la Cour;
- c. l'objet de la loi dans son ensemble et des dispositions particulières contestées;
- d. la nature de la question : de droit, de fait ou mixte de fait et de droit.

[17] La *Loi électorale du Canada* ne renferme pas de clause privative ou de droit d'appel.

[18] Le directeur général des élections possède, de toute évidence, une plus grande expertise que la Cour dans la surveillance des opérations électorales et autres questions connexes. Selon l'article 16 de la Loi, il veille à ce que les fonctionnaires électoraux agissent avec équité et impartialité et observent la Loi. Il est investi de tous les pouvoirs et fonctions nécessaires à l'application de la Loi. L'article 17 l'autorise même, pendant la période électorale, à adapter les dispositions de la Loi dans les cas où il est nécessaire de le faire en raison d'une situation d'urgence, d'une circonstance exceptionnelle ou imprévue ou d'une erreur. Cependant, la question demeure quant à savoir si la Cour doit faire preuve de retenue à l'égard de l'interprétation que donne le directeur général des élections de l'article 404.3.

[19] L'objet de la *Loi électorale du Canada* dans son ensemble est de veiller à ce que le droit démocratique de voter des Canadiens adultes soit respecté et que le processus en entier, des assemblées de mise en candidature dans les circonscriptions jusqu'aux congrès à la direction et aux élections partielles et générales, se déroule selon des règles du jeu équitables. Plus particulièrement, les dispositions relatives aux dépenses de campagne à la direction sont censées être transparentes, pour limiter la somme des contributions qu'une personne peut apporter et empêcher les apparatchiks d'un parti de favoriser financièrement un candidat à la direction par rapport à un autre.

[20] Finally, two questions remain. Is the proposed payment by the Liberal Party to Mr. Rae a transfer? If so, is it prohibited by section 404.3 of the Act? In my opinion, the first question is a mixed one of fact and law, and the second a pure question of law.

[21] Although Parliament may robe a tribunal with the power to decide questions of law, including the statutory interpretation of its enabling legislation (*Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 S.C.R. 650), I see nothing in the Act to derogate from the norm that findings of fact are not disturbed unless patently unreasonable, mixed questions of fact and law are reviewed on a reasonableness *simpliciter* standard, and questions of law as a matter of correctness. The legal issue is the correct interpretation of section 404.3 of the *Canada Elections Act*. The Chief Electoral Officer's opinion is not entitled to deference (see: *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 533 (*Biolysse*), particularly at paragraph 36).

[22] Previous cases dealing with the role of the Chief Electoral Officer under the *Canada Elections Act* were considered by Madam Justice Heneghan in *Stevens v. Conservative Party of Canada* (2004), 23 Admin. L.R. (4th) 86 (F.C.). It was not necessary for the purposes of that case to specifically analyse the pragmatic and functional approach to judicial review in this context. However her holding that the Chief Electoral Officer's findings of fact were unassailable and that he prematurely accepted a merger application of the Progressive Conservative Party and the Canadian Reform Conservative Alliance Party contrary to a specific provision of the Act is consistent with this approach.

ANALYSIS

[23] As mentioned above, the Chief Electoral Officer came down with the opinion that the proposed "entry

[20] Enfin, il reste deux questions à trancher. Le remboursement que le Parti libéral a proposé de faire à M. Rae constitue-t-il une cession? Dans l'affirmative, celle-ci est-elle interdite par l'article 404.3 de la Loi? À mon avis, la première question est une question mixte de fait et de droit, et la seconde est une pure question de droit.

[21] Bien que le législateur puisse conférer à un tribunal le pouvoir de trancher des questions de droit, y compris les questions d'interprétation des dispositions de sa loi habilitante (*Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650), je ne vois aucune disposition dans la Loi qui commanderait une dérogation à la norme voulant que les conclusions de fait ne doivent être modifiées que si elles sont manifestement déraisonnables, que la norme applicable aux questions mixtes de fait et de droit est celle de la décision raisonnable *simpliciter*, et que la norme applicable aux questions de droit est celle de la décision correcte. La question de droit porte sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 404.3 de la *Loi électorale du Canada*. La retenue judiciaire ne s'applique pas à l'opinion du directeur général des élections (voir : *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 533 (l'arrêt *Biolysse*), en particulier le paragraphe 36).

[22] La juge Heneghan a examiné des décisions antérieures sur le rôle du directeur général des élections sous le régime de la *Loi électorale du Canada* dans la décision *Stevens c. Parti conservateur du Canada*, 2004 CF 1628. Il n'était pas nécessaire dans le cadre de cette affaire d'analyser précisément l'approche pragmatique et fonctionnelle applicable au contrôle judiciaire dans ce contexte. Cependant, la conclusion de la juge Heneghan, voulant que les conclusions de fait du directeur général des élections étaient inattaquables, et que ce dernier avait prématurément fait droit à une demande de fusion du Parti progressiste-conservateur et de l'Alliance réformatrice conservatrice canadienne contrairement à une disposition particulière de la Loi, est compatible avec cette approche.

L'ANALYSE

[23] Comme je l'ai mentionné précédemment, le directeur général des élections a jugé que les « droits

fee” would constitute a transfer from the candidates to the party, rather than a leadership campaign expense.

[24] In my opinion, either characterization would be reasonable. This is a mixed question of fact and law, and so that opinion should not be disturbed.

[25] The Federal Liberal Agency of Canada, the legal entity of the Liberal Party, which was added as a respondent by Court order, suggested that the “entry fee” should really be characterized as a deposit, which could be declared refundable *ex post facto*. Its constitution contemplates deposits but not entry fees. However it cannot invoke its own insider rules against the Chief Electoral Officer who was not privy thereto and had no interest therein. I am satisfied that once Mr. Rae paid the \$50 000 to the Liberal Party, property therein vested in it. This is the position taken by the Chief Electoral Officer, a position with which I agree.

[26] It follows that a payment or refund from the Party to Mr. Rae would also be a transfer.

PRINCIPLE OF STATUTORY INTERPRETATION

[27] The modern approach to statutory interpretation as formulated by Elmer Driedger has been approved by the Supreme Court in such cases as *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559. In his *Construction of Statutes* (2nd ed., Toronto: Butterworths, 1983) he said, at page 87:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[28] The *Biolysse* case, above, serves as a good illustration of this principle. At issue was the legal meaning to be given to the word “submission” as used within the *Patented Medicines (Notice of Compliance) Regulations* [SOR/93-133]. Although regulations are limited in scope by their enabling statute, they are still construed on the same basis (*Glykis v. Hydro-Québec*, [2004] 3 S.C.R. 285).

d’inscription » proposés constitueraient une cession des candidats au Parti libéral, plutôt qu’une dépense de campagne à la direction.

[24] À mon avis, l’une ou l’autre de ces définitions serait raisonnable. Étant donné qu’il s’agit d’une question mixte de fait et de droit, cette opinion ne devrait pas être modifiée.

[25] L’Agence libérale fédérale du Canada, entité juridique du Parti libéral qui a été ajoutée comme partie défenderesse par ordonnance de la Cour, a proposé que les « frais d’inscription » soient en réalité considérés comme un dépôt, lequel pourrait être déclaré remboursable après coup. Ses actes constitutifs prévoient des dépôts et non des droits d’inscription. Cependant, l’Agence ne peut invoquer ses propres règles internes contre le directeur général des élections qui n’en avait pas connaissance et qui n’avait aucun intérêt à cet égard. Je suis convaincu qu’après que M. Rae eut payé la somme de 50 000 \$ au Parti libéral, cette somme appartenait au Parti. C’est la position adoptée par le directeur général des élections, à laquelle je souscris.

[26] Il s’ensuit qu’un paiement ou remboursement à M. Rae par le Parti constituerait également une cession.

LE PRINCIPE D’INTERPRÉTATION DES LOIS

[27] L’approche moderne d’interprétation législative formulée par Elmer Driedger a été approuvée par la Cour suprême dans des arrêts comme *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559. M. Driedger a écrit à la page 87 de son ouvrage *Construction of Statutes* (2^e éd., Toronto : Butterworths, 1983) :

[TRADUCTION] Aujourd’hui, il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut 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.

[28] L’arrêt *Biolysse*, précité, illustre bien ce principe. La question était de déterminer le sens juridique du terme « demande » tel que l’entend le *Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité)* [DORS/93-133]. Bien qu’un règlement soit limité quant à sa portée par sa loi habilitante, le fondement de son interprétation demeure le même (*Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285).

[29] In *Biolysse*, the Court of Appeal gave “submission” its “plain meaning.” The Supreme Court conceded that at first blush the word appeared to be all-inclusive (paragraph 43). However, after following the Driedger approach and putting the words in context, it gave the word “submission” a more restricted meaning, more consistent with legislative intent.

[30] Were we to approach section 404.3 of the *Canada Elections Act* literally, or give it its “plain meaning,” then the proposed repayment would be a prohibited transfer. However, in my opinion, this would lead to a result not intended by Parliament.

[31] The Chief Electoral Officer’s interpretation would be a victory of form over substance, a position frowned upon by the Supreme Court in such cases as *Hamel v. Brunelle et al.*, [1977] 1 S.C.R. 147.

[32] Had Mr. Rae instructed the Liberal Party to hold \$50 000 from his “directed contributions,” there never would have been a transfer from him to the Liberal Party. Post-convention payment by the Liberal Party to him of the \$50 000 would be the payment of a “directed contribution” which is perfectly legal as per subsection 404.3(3) of the Act.

[33] In the same vein, the Liberal Party also raised funds to defray the costs of the convention by imposing a 20% levy on contributions received by contestants in excess of \$500 000. However, those funds were collected from “directed contributions” and following the convention were returned to the contestants without problem.

[34] Mr. Rae and the Liberal Party complain that the Chief Electoral Officer has been inconsistent in his application of section 404.3 as he treated the Green Party, in its subsequent leadership convention, differently. I do not agree. The Green Party had, in effect, asked if a “security deposit,” a term not defined in the Act, could be refunded. In Information Sheet 26, created after the Liberal Party convention and updated from time to time by Elections Canada, it is stated that a refundable “security deposit” would not be a transfer if the rules of

[29] Dans l’arrêt *Biolysse*, la Cour d’appel a donné au terme « demande » son sens ordinaire. La Cour suprême a admis qu’à première vue, le terme pourrait sembler englober toute demande (paragraphe 43). Cependant, après avoir appliqué la méthode préconisée par Driedger et avoir examiné les termes dans leur contexte, elle a donné au terme « demande » un sens plus étroit, un sens plus conforme à l’intention du législateur.

[30] Si l’on interprétait littéralement l’article 404.3 de la *Loi électorale du Canada*, ou si on lui donnait son « sens ordinaire », le remboursement projeté constituerait alors une cession interdite. Cependant, à mon avis, cela mènerait à un résultat que le législateur n’envisageait pas.

[31] L’interprétation préconisée par le directeur général des élections serait assurer la victoire de la forme sur le fond, une position qu’a désapprouvé la Cour suprême dans des arrêts tels que *Hamel c. Brunelle et al.*, [1977] 1 R.C.S. 147.

[32] Si M. Rae avait demandé au Parti libéral de retenir une somme de 50 000 \$ de ses « contributions dirigées », il n’y aurait jamais eu de cession de sa part au Parti libéral. Le paiement de 50 000 \$ que le Parti libéral entendait lui verser après le congrès aurait constitué le paiement d’une « contribution dirigée », ce qui est tout à fait légal selon le paragraphe 404.3(3) de la Loi.

[33] Dans le même ordre d’idées, le Parti libéral a également recueilli des fonds pour couvrir les dépenses liées au congrès en imposant un droit de 20 % sur les contributions supérieures à 500 000 \$ versées par les candidats. Cependant, ces fonds ont été prélevés sur des « contributions dirigées » et, après le congrès, ils ont été remboursés aux candidats sans problème.

[34] M. Rae et le Parti libéral ont reproché au directeur général des élections d’avoir manqué de cohérence dans son application de l’article 404.3, parce qu’il aurait traité le Parti Vert différemment dans un congrès à la direction subséquent. Je ne suis pas de cet avis. Le Parti Vert avait en fait demandé si un « dépôt de garantie », une expression qui n’est pas définie dans la Loi, pouvait être remboursé. Dans la Fiche de renseignements 26, créée après le congrès du Parti libéral et mise à jour de temps en temps par Élections Canada, il est indiqué qu’un

the contest were set out in writing before the payment was made and if, among other things, the conditions which had to be met to obtain the refund were within the control of the prospective contestants, such as the filing of reports or returns within a specified time.

[35] Thus, even if the rules imposed by the Liberal Party with respect to the “entry fee” provided that it would be refunded in whole or in part if not needed to offset the expenses of the convention, the Chief Electoral Officer would still consider a refund to be a prohibited transfer. The overall number of delegates attending the convention, and the overall cost thereof, would be beyond the control of any individual contestant.

[36] This interpretation, in my opinion, is incorrect. The purpose of the amendments to the *Canada Elections Act* was to impose on leadership contestants the obligation to report on contributions received and expenses incurred. The amendments also introduced limits on contributions that could be made to leadership contestants. Within the harmony of the Act as a whole, the Liberal Party intends to refund money paid to it by Mr. Rae. It is not attempting to favour him over the other contestants as it intends to refund each of them his or her \$50 000 as well. There is no question of favouritism or of attempting to circumvent contribution limits. The proposed “transfer” is a “retransfer” and is not captured by subsection 404.3(1) of the Act. Had the entry fee not been imposed, Mr. Rae could have used the money as he saw fit, subject, of course, to the confines of the Act. For instance, he could have reduced the borrowings he incurred in running for the leadership. It was not Parliament’s intent to prevent the Party from returning to Mr. Rae money which was his in the first place.

COSTS

[37] Although costs usually follow the event, the position taken by the Chief Electoral Officer was

« dépôt de garantie » remboursable ne sera pas considéré comme une cession si les règles de la course étaient énoncées par écrit au moment du paiement et si, notamment, les conditions à respecter pour obtenir le remboursement relevaient du pouvoir des candidats potentiels, telles que la production de rapports dans un certain délai.

[35] Ainsi, même si les règles établies par le Parti libéral prévoyaient le remboursement des « droits d’inscription », en entier ou en partie, si ceux-ci n’étaient pas requis pour payer les dépenses engagées par le congrès, le directeur général des élections considérerait quand même un remboursement comme une cession interdite. Le nombre total de délégués participant au congrès et le total des dépenses qui y sont associées seraient hors du contrôle de chaque candidat.

[36] À mon avis, cette interprétation est incorrecte. L’objet des modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* était d’imposer aux candidats à la direction l’obligation de faire rapport sur les contributions qu’ils reçoivent et sur les dépenses qu’ils engagent. Les modifications ont également institué des plafonds pour les contributions qui peuvent être apportées aux candidats à la direction. En harmonie avec l’ensemble de la Loi, le Parti libéral entend rembourser la somme que lui a payée M. Rae. Il ne vise pas à favoriser M. Rae par rapport aux autres candidats puisqu’il envisage également de rembourser chacun des candidats de la somme de 50 000 \$ qu’ils ont versée. Il ne s’agit pas d’une question de favoritisme ou d’une intention d’esquiver les plafonds de contribution. La « cession » projetée constitue une « nouvelle cession » et n’est pas visée par le paragraphe 404.3(1) de la Loi. Si des droits d’inscription n’avaient pas été imposés, M. Rae aurait pu utiliser la somme qu’il a versée comme il le voulait, à la condition qu’il respecte bien entendu le cadre de la Loi. Par exemple, il aurait pu réduire les emprunts qu’il a contractés pour financer sa course à la direction. L’intention du législateur n’était pas d’empêcher le Parti de rembourser M. Rae de la somme qui lui appartenait initialement.

LES DÉPENS

[37] Même si habituellement les dépens suivent l’issue de la cause, la position adoptée par le directeur général

perfectly understandable. These important amendments had not previously been considered by the Court. In the circumstances there shall be no order as to costs.

ORDER

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. The application for judicial review of the decision, order, act or proceeding of the Chief Electoral Officer in ruling that the reimbursement of a \$50 000 entry fee paid by the applicant, and other leadership contestants to the Liberal Party of Canada, constitutes a prohibited transfer is granted.

2. It is hereby declared that the proposed payment does not constitute a transfer of funds by a registered party to a leadership contestant prohibited by subsection 404.3(1) of the *Canada Elections Act*.

des élections était parfaitement compréhensible. Ces modifications importantes n'avaient pas déjà été examinées par la Cour. Vu les circonstances, il n'y aura pas d'ordonnance quant aux dépens.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire de la décision, de l'ordonnance, de la procédure ou de l'acte par lequel le directeur général des élections a conclu que le remboursement des droits d'inscription de 50 000 \$ versés par le demandeur et les autres candidats à la direction du Parti libéral du Canada constitue une cession interdite, est accueillie.

2. Le paiement projeté ne constitue pas une cession de fonds apportée par un parti enregistré à un candidat à la direction interdite par le paragraphe 404.3(1) de la *Loi électorale du Canada*.