

T-640-03
2005 FC 1320

T-640-03
2005 CF 1320

Ontario Harness Horse Association (Applicant)

v.

Canadian Pari-Mutuel Agency and Sudbury Downs Holdings, A Division of MacRanald Enterprises Incorporated (Respondents)

INDEXED AS: ONTARIO HARNESS HORSE ASSN. v. CANADA (PARI-MUTUEL AGENCY) (F.C.)

Federal Court, Heneghan, J.—Toronto, March 29; Ottawa, September 27, 2005.

Construction of Statutes — Pari-Mutuel Betting Supervision Regulations, s. 90(1)(d) — Judicial review of decision of Executive Director of Canadian Pari-Mutuel Agency (CPMA) approving Sudbury Downs Holdings' (Sudbury Downs) application to conduct inter-track betting with various host tracks in Ontario, other provinces pursuant to s. 90(1)(d) — Applying principles of statutory interpretation, i.e. wording, context, scheme, object of legislation, policy considerations of Governor in Council, application for approval for inter-track betting requiring executed Pre-Licence Agreement (including details of scheduling of races, sharing of revenues) with horsemen under contract to racing association making application — Requirement same whether racing association applying as host, satellite track — Sudbury Downs fulfilled condition by providing CPMA with copy of executed Pre-Licence Agreement with Northern Horsemen's Association — S. 90(1)(c) requiring that racing associations (host, satellite tracks) have agreement with each other to conduct inter-track betting — Agreement required between associations, not individual members of associations — Language of Regulations' enabling statute (Criminal Code, s. 204(8), (9)) confirming Parliament's intention Regulations provide effective, efficient pari-mutuel betting supervision to protect betting public against fraudulent practices, help maintain viable racing industry — Regulatory Impact Analysis Statement relating to amendments of Regulations, s. 90(1)(d) stating requirements pertaining to execution of agreements between race track associations, horsemen under contract thereto when associations applying for betting permit — CPMA properly interpreting statutory requirements of Regulations, s. 90(1)(d).

Ontario Harness Horse Association (demanderesse)

c.

Agence canadienne du pari mutuel et Sudbury Downs Holdings, division de MacRanald Enterprises Incorporated (défenderesses)

RÉPERTORIÉ : ONTARIO HARNESS HORSE ASSN. c. CANADA (AGENCE DU PARI MUTUEL) (C.F.)

Cour fédérale, juge Heneghan—Toronto, 29 mars; Ottawa, 27 septembre 2005.

Interprétation des lois — L'art. 90(1)d) du Règlement sur la surveillance du pari mutuel — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le directeur exécutif de l'Agence canadienne du pari mutuel (ACPM) a autorisé Sudbury Downs Holdings (Sudbury Downs) à tenir un pari inter-hippodromes avec différents hippodromes hôtes en Ontario et dans d'autres provinces, conformément à l'art. 90(1)d) — Compte tenu des principes pertinents d'interprétation des lois, soit l'examen des mots, du contexte, de l'esprit et de l'objet de la loi ou du règlement en question ainsi que des considérations de politique du gouverneur en conseil, l'association qui demande l'approbation relative à la tenue d'un pari inter-hippodromes doit présenter l'entente de licence temporaire (comportant les détails relatifs au calendrier et à la répartition des revenus) qu'elle a conclue avec les professionnels du cheval travaillant sous contrat pour elle — L'exigence est la même, que l'association des courses présente sa demande à titre d'hippodrome hôte ou d'hippodrome satellite — Sudbury Downs a rempli la condition en remettant à l'ACPM une copie de l'entente de licence temporaire qu'elle avait signée avec la Northern Horsemen's Association — L'art. 90(1)c) exige que les associations de courses (l'hippodrome hôte et l'hippodrome satellite) aient conclu une entente entre elles au sujet de la tenue d'un pari inter-hippodromes — L'entente doit avoir été conclue entre les associations et non entre les membres de celles-ci — Le texte des dispositions législatives habilitantes (art. 204(8) et (9) du Code criminel) confirme l'intention du Parlement d'assurer au moyen du Règlement une surveillance efficace et rentable du pari mutuel afin de protéger les parieurs contre les pratiques frauduleuses et de contribuer de ce fait à maintenir la viabilité de l'industrie des courses hippiques — Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation concernant les modifications apportées à l'art. 90(1)d) du Règlement énonce les exigences relatives à la conclusion d'ententes entre les associations de courses et

Criminal Justice — Judicial review of decision of Executive Director of Canadian Pari-Mutuel Agency (CPMA) approving Sudbury Downs Holdings' (Sudbury Downs) application to conduct inter-track betting with various host tracks in Ontario, other provinces pursuant to Pari-Mutuel Betting Supervision Regulations, s. 90(1)(d) — Regulations enacted under Criminal Code, s. 204(8) — Pari-mutuel betting form of betting in which individuals wagering on winning horses share in total amount bet by public, less percentage paid to racetrack operators — "Inter-track betting" defined in Regulations, s. 2 as pari-mutuel betting at satellite tracks on race at host track where money bet at host, satellite tracks pooled — Sudbury Downs racetrack racing association for purposes of Criminal Code, s. 204(11) — CPMA administering pari-mutuel betting on horses in Canada in accordance with Regulations — Criminal Code, s. 204(1)(c)(ii) providing exemption from prohibition of wagering for bets made through pari-mutuel system if compliance with Regulations — CPMA correctly interpreting, applying Regulations, s. 90(1)(d).

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Judicial review of decision of Executive Director of Canadian Pari-Mutuel Agency (CPMA) approving Sudbury Downs Holdings' (Sudbury Downs) application to conduct inter-track betting with various host tracks in Ontario, other provinces pursuant to Pari-Mutuel Betting Supervision Regulations, s. 90(1)(d) — Whether CPMA properly interpreted requirements of Regulations, s. 90(1)(d) question of law — Correctness applicable standard of review — Whether CPMA properly applied s. 90(1)(d) to Sudbury Downs' application for inter-track betting question of mixed fact and law — Standard of review reasonableness simpliciter — CPMA not erring by failing to consider fact Pre-Licence Agreements negotiated between the Ontario Harness Horse Association (OHHA), host tracks contained provisions suggesting OHHA having to approve inter-track betting before host track could participate — Satisfaction of condition precedent to Pre-Licence Agreement issue for OHHA to resolve with each racing association with which having contract — Contractual dispute beyond scope of judicial review; not issue for CPMA, public — CPMA not erring in granting approval to Sudbury Downs' application for inter-track betting; decision not unreasonable.

leurs hommes de cheval à contrat lorsqu'elles font une demande de permis de pari mutuel — L'ACPM a interprété correctement les exigences de l'art. 90(1)d du Règlement.

Justice criminelle et pénale — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le directeur exécutif de l'Agence canadienne du pari mutuel (ACPM) a autorisé Sudbury Downs Holdings (Sudbury Downs) à tenir un pari inter-hippodromes avec différents hippodromes hôtes en Ontario et dans d'autres provinces, conformément à l'art. 90(1)d du Règlement sur la surveillance du pari mutuel — Le Règlement a été pris en application de l'art. 204(8) du Code criminel — Le pari mutuel est une forme de pari dans le cadre duquel les personnes qui misent sur des chevaux gagnants se partagent le montant total parié par le public, déduction faite d'un pourcentage versé aux exploitants d'hippodromes — Selon l'art. 2 du Règlement, le pari inter-hippodromes s'entend du pari mutuel tenu à un ou plusieurs hippodromes satellites sur une course disputée à un hippodrome hôte, dans le cadre duquel les mises faites à chacun des hippodromes satellites sont réunies avec les mises de l'hippodrome hôte — Sudbury Downs est une association de courses visée par l'art. 204(11) du Code criminel — L'ACPM est chargée de l'administration du pari mutuel sur les chevaux au Canada conformément au Règlement — L'art. 204(1)c)(ii) prévoit une exemption à l'interdiction du pari dans le cas des paris faits par l'intermédiaire d'un système de pari mutuel, pourvu que les règlements soient respectés — L'ACPM a interprété et appliqué correctement l'art. 90(1)d du Règlement.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle judiciaire — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le directeur exécutif de l'Agence canadienne du pari mutuel (ACPM) a autorisé Sudbury Downs Holdings (Sudbury Downs) à tenir un pari inter-hippodromes avec différents hippodromes hôtes en Ontario et dans d'autres provinces, conformément à l'art. 90(1)d du Règlement sur la surveillance du pari mutuel — La question de savoir si l'ACPM a bien interprété les exigences de l'art. 90(1)d du Règlement est une question de droit — La norme de contrôle applicable est la norme de la décision correcte — L'application par l'ACPM de l'art. 90(1)d à la demande d'autorisation de Sudbury Downs à l'égard de la tenue d'un pari inter-hippodromes soulève des questions mixtes de faits et de droit — La norme de contrôle est la décision raisonnable simpliciter — L'ACPM n'a pas commis d'erreur en omettant de tenir compte du fait que les ententes de licence temporaire qui ont été négociées entre l'Ontario Harness Horse Association (OHHA) et les hippodromes hôtes comportaient des dispositions donnant à penser que celle-ci devait approuver la tenue d'un pari inter-hippodromes avant qu'un hippodrome hôte puisse participer — Le respect d'une condition préalable à une entente de licence temporaire est une question que l'OHHA doit régler avec chacune des associations de courses avec lesquelles elle a signé une entente — Il s'agit d'un différend de nature contractuelle qui dépasse la portée du contrôle judiciaire et qui ne concerne

Practice — Parties — Standing — Judicial review of decision of Executive Director of Canadian Pari-Mutuel Agency (CPMA) approving Sudbury Downs Holdings' (Sudbury Downs) application to conduct inter-track betting with various host tracks in Ontario, other provinces pursuant to Pari-Mutuel Betting Supervision Regulations, s. 90(1)(d) — Applicant not having standing to challenge CPMA's decision — Federal Courts Act, s. 18.1(1) providing application for judicial review may be made by Attorney General of Canada, anyone directly affected by matter in respect of which relief sought — Provision broad enough to authorize recognition of standing even if applicant not "directly affected" where test for public interest standing met — Sudbury Downs, Northern Horsemen's Association, racing associations with which Sudbury Downs intends to inter-track bet affected by CPMA's decision — No evidence applicant, horsemen represents directly affected by CPMA's decision — Applicant also not having public interest standing since failed tri-partite test — No serious issue raised — Applicant seeking to have Court enforce contractual obligations having no connection to CPMA's decision — Applicant also not having genuine interest in matter since no evidence of harm to it by CPMA's decision — Rather, applicant seeking to exclude racing associations not utilizing applicant as exclusive representative of horsemen under contract therewith — Finally, other "reasonable and effective way" to bring CPMA's decision in issue before Court i.e. by party involved in application for approval.

This was an application for judicial review of the decision of the Executive Director of the Canadian Pari-Mutuel Agency (CPMA), which was communicated to the applicant, approving Sudbury Downs' application to conduct inter-track betting with various host tracks in Ontario and in other provinces between March 26 and December 31, 2003, pursuant to paragraph 90(1)(d) of the *Pari-Mutuel Betting Supervision Regulations*, enacted under subsection 204(8) of the *Criminal Code*. Pari-mutuel betting is a form of betting in which individuals who wager on winning horses share in the total amount bet by the public, less a percentage paid to the racetrack operators. "Inter-track betting" is defined in section 2 of the *Pari-Mutuel Betting Supervision Regulations* as

pas l'ACPM ou le public — L'ACPM n'a pas commis d'erreur en approuvant la demande de Sudbury Downs en ce qui concerne la tenue d'un pari inter-hippodromes; la décision n'était pas déraisonnable.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le directeur exécutif de l'Agence canadienne du pari mutuel (ACPM) a autorisé Sudbury Downs Holdings (Sudbury Downs) à tenir un pari inter-hippodromes avec différents hippodromes hôtes en Ontario et dans d'autres provinces, conformément à l'art. 90(1)(d) du Règlement sur la surveillance du pari mutuel — La demanderesse n'avait pas la qualité voulue pour contester la décision de l'ACPM — L'art. 18.1(1) de la Loi sur les Cours fédérales prévoit qu'une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande — Cette disposition est suffisamment large pour permettre de reconnaître à la partie demanderesse la qualité pour agir, même si elle n'est pas « directement touchée », lorsque le critère de la qualité pour agir dans l'intérêt public est établi — Sudbury Downs, la Northern Horsemen's Association et les associations de courses avec lesquelles Sudbury Downs a l'intention de tenir un pari inter-hippodromes sont touchées par la décision de l'ACPM — Il n'y avait aucun élément de preuve montrant que la demanderesse ou les professionnels du cheval qu'elle représente étaient directement touchés par la décision de l'ACPM — La demanderesse n'avait pas non plus qualité pour agir dans l'intérêt public parce qu'elle ne satisfaisait pas au critère tripartite applicable — Aucune question sérieuse n'a été soulevée — La demanderesse demandait à la Cour de donner effet à des obligations contractuelles qui n'avaient aucun lien avec la décision de l'ACPM — La demanderesse n'avait pas non plus d'intérêt véritable dans l'affaire, car il n'a pas été prouvé que la décision de l'ACPM lui a causé ou lui causera un préjudice — La demanderesse cherchait plutôt à exclure les associations de courses qui ne l'utilisaient pas comme représentant exclusif des professionnels du cheval sous contrat avec elle — Enfin, il existait une autre manière raisonnable et efficace de porter devant la Cour la décision de l'ACPM qui était en litige, c'est-à-dire par l'entremise d'une partie visée par la demande d'approbation.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision qui a été communiquée à la demanderesse et par laquelle le directeur exécutif de l'Agence canadienne du pari mutuel (ACPM) a autorisé Sudbury Downs à tenir un pari inter-hippodromes avec différents hippodromes hôtes en Ontario et dans d'autres provinces entre le 26 mars et le 31 décembre 2003, conformément à l'alinéa 90(1)d) du *Règlement sur la surveillance du pari mutuel*, pris en application du paragraphe 204(8) du *Code criminel*. Le pari mutuel est une forme de pari dans le cadre duquel les personnes qui misent sur des chevaux gagnants se partagent le montant total parié par le public, déduction faite d'un pourcentage versé aux exploitants d'hippodromes. Le « pari

pari-mutuel betting at satellite tracks on a race at a host track, where the money bet at the host, satellite tracks is pooled. The Ontario Harness Horse Association (OHHA) is a voluntary association representing approximately 5000 horsemen in Ontario. It negotiates agreements with racing associations concerning, among other things, the distribution of revenue from inter-track betting. Sudbury Downs Holdings owns and operates a racetrack in Greater Sudbury. It is a racing association (as opposed to a horsemen's association) for purposes of subsection 204(11) of the *Criminal Code*. The CPMA is responsible for the administration of pari-mutuel betting on horses in Canada in accordance with the Regulations.

The Regulations require racetrack owners to apply for permits, authorizations and approvals (licences) to conduct various kinds of betting. When applying for a licence to conduct inter-track betting, a racetrack must provide evidence of an executed agreement with the horsemen under contract to it for the period of the proposed licences. These agreements (Pre-Licence Agreements) must cover the scheduling of races (Schedule) for, and the sharing of revenues (Split) from, the proposed inter-track betting. Since the Regulations came into effect in 1991, the horsemen's associations have negotiated and executed the Pre-Licence Agreements on behalf of the horsemen, defined in section 2 of the Regulations.

In 1998, a number of horsemen in northern Ontario formed the Northern Horsemen's Association (NHA), which has concluded Pre-Licence Agreements with Sudbury Downs, incorporating the Schedule and the Split since that time. Meanwhile, the OHHA negotiated Pre-Licence Agreements with several Ontario racing associations for 2003. A condition of those agreements was that the named racing associations, with one exception, would not participate in any form of inter-track betting without the approval of the OHHA. The OHHA has not approved inter-track betting with Sudbury Downs racetrack. In November 2002, Sudbury Downs applied to the CPMA for approval to conduct inter-track betting for the year 2003. Based on the Pre-Licence Agreement with the NHA, the CPMA approved Sudbury's application for the period from March 26, 2003 to December 31, 2003, and notified the OHHA of its decision.

inter-hippodromes » est défini à l'article 2 du *Règlement sur la surveillance du pari mutuel* comme un pari-mutuel tenu à des hippodromes satellites sur une course disputée à un hippodrome hôte, dans le cadre duquel les mises faites à l'hippodrome hôte et aux hippodromes satellites sont réunies. L'Ontario Harness Horse Association (OHHA) est une association bénévole qui représente environ cinq mille professionnels du cheval de l'Ontario. Elle négocie les accords avec les associations de courses au sujet, notamment, de la répartition des recettes découlant du pari inter-hippodromes. Sudbury Downs Holdings possède et exploite un hippodrome dans le Grand Sudbury. Elle est une association de courses (plutôt qu'une association des professionnels du cheval) visée au paragraphe 204(11) du *Code criminel*. L'ACPM est chargée de l'administration du pari mutuel sur les chevaux au Canada conformément au Règlement.

Le Règlement oblige les propriétaires d'hippodromes à demander des permis, autorisations et approbations (les licences) afin de tenir différents types de paris. Lorsqu'il demande une licence l'autorisant à tenir un pari inter-hippodromes, l'hippodrome doit fournir la preuve d'une entente qu'il a conclue avec les professionnels du cheval travaillant sous contrat pour lui pour la période de la licence proposée. L'entente (entente de licence temporaire) doit couvrir le calendrier des courses (le calendrier) et la répartition des revenus (la répartition) tirés des paris proposés. Depuis que le Règlement est entré en vigueur en 1991, ce sont les associations des professionnels du cheval qui ont négocié et signé les ententes de licence temporaire pour le compte des professionnels du cheval. L'expression professionnels du cheval est définie à l'article 2 du Règlement.

En 1998, un certain nombre de professionnels du cheval du nord de l'Ontario ont formé la Northern Horsemen's Association (la NHA), qui a conclu avec Sudbury Downs une entente de licence temporaire faisant état du calendrier et de la répartition des revenus et a continué à le faire pendant les années suivantes. Entre-temps, l'OHHA a négocié des ententes de licence temporaire avec plusieurs associations de courses de l'Ontario pour l'année 2003. Ces ententes prévoyaient notamment que les associations de courses désignées, à l'exception d'une, ne participeraient à aucune forme de pari inter-hippodromes sans l'approbation de l'OHHA. L'OHHA n'a pas approuvé la tenue d'un pari inter-hippodromes à Sudbury Downs. En novembre 2002, Sudbury Downs a demandé à l'ACPM l'autorisation de tenir un pari inter-hippodromes pour l'année 2003. Compte tenu de l'entente de licence temporaire conclue avec la NHA, l'ACPM a approuvé la demande de Sudbury pour la période allant du 26 mars 2003 au 31 décembre 2003 et a avisé l'OHHA de sa décision.

The issues were what was the applicable standard of review for decisions of the CPMA; whether Regulations, paragraph 90(1)(d) requires that before approval is given for inter-track betting, both the host track and the satellite track have entered into Pre-Licence Agreements with the horsemen under contract to them concerning the Schedule and Split from the proposed inter-track betting; whether the CPMA erred in approving Sudbury Downs' application to conduct inter-track betting pursuant to paragraph 90(1)(d) of the Regulations; and whether the OHHA had standing to bring the application.

Held, the application should be dismissed.

As to the standard of review, the issue of whether the CPMA properly interpreted the requirements of paragraph 90(1)(d) of the Regulations was a question of law. Applying a pragmatic and functional analysis, the applicable standard of review was correctness. The issue of whether the CPMA properly applied paragraph 90(1)(d) was a question of mixed fact and law reviewable according to the standard of reasonableness *simpliciter*.

Applying the relevant principles of statutory interpretation, such as the wording, context, scheme and object of the legislation, as well as the policy considerations of the Governor in Council, paragraph 90(1)(d) requires, in applying for approval for inter-track betting, an executed Pre-Licence Agreement with the horsemen under contract to the racing association making the application, which agreement includes details of the Schedule and the Split. This requirement appears to be the same, whether the racing association is applying as a host track or a satellite track. Moreover, paragraph 90(1)(c) requires that the racing associations (host track and satellite track) have an agreement with each other to conduct inter-track betting. It does not require that there be an agreement between the horsemen of one racing association and the racing association with which it intends to inter-track bet and does not require that the horsemen under contract to the host track have an agreement or consent to inter-track betting with a proposed satellite track. The agreement is between the associations, not individual members of the associations. The language of the Regulations' enabling statute, that is subsections 204(8) and (9) of the *Criminal Code*, confirms the intention of Parliament that the Regulations provide effective and efficient pari-mutuel betting supervision in order to protect the betting public against fraudulent practices, thereby helping to maintain a viable racing industry. Finally, the Regulatory Impact Analysis Statement relating to amendments of paragraph 90(1)(d) states that the requirements pertain to the execution of agreements between race track associations and the horsemen under

Le litige concernait la détermination de la norme de contrôle applicable aux décisions de l'ACPM et les questions de savoir si l'alinéa 90(1)d) du Règlement exige qu'avant que la tenue d'un pari inter-hippodromes soit approuvée, l'hippodrome satellite et l'hippodrome hôte aient tous deux conclu des ententes de licence temporaire avec les professionnels du cheval sous contrat avec eux relativement au calendrier et à la répartition des revenus tirés du pari proposé, si l'ACPM avait commis une erreur en autorisant Sudbury Downs à tenir un pari inter-hippodromes conformément à l'alinéa 90(1)d) du Règlement et si l'OHHA avait la qualité voulue pour déposer la demande.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Quant à la norme de contrôle, la question de savoir si l'ACPM avait bien interprété les exigences de l'alinéa 90(1)d) du Règlement était une question de droit. Compte tenu de la méthode de l'analyse pragmatique et fonctionnelle, la norme de contrôle applicable était la norme de la décision correcte. La question de savoir si l'ACPM a bien appliqué l'alinéa 90(1)d) était une question mixte de faits et de droit susceptible de révision selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

Compte tenu des principes pertinents d'interprétation législative, notamment l'examen des mots, du contexte, de l'esprit et de l'objet de la loi ou du règlement en question ainsi que des considérations de politique du gouverneur en conseil, l'alinéa 90(1)d) du Règlement exige que l'association qui demande l'approbation relative à la tenue d'un pari inter-hippodromes présente l'entente de licence temporaire qu'elle a conclue avec les professionnels du cheval travaillant sous contrat pour elle, laquelle entente comporte les détails relatifs au calendrier et à la répartition des revenus. Cette exigence semble être la même, que l'association des courses présente sa demande à titre d'hippodrome hôte ou d'hippodrome satellite. De plus, selon l'alinéa 90(1)c), une entente doit avoir été conclue entre les associations de courses, c'est-à-dire l'hippodrome hôte et l'hippodrome satellite, au sujet de la tenue d'un pari inter-hippodromes. L'alinéa 90(1)c) n'exige pas qu'il y ait une entente entre les professionnels du cheval d'une association de courses et l'association de courses avec laquelle la première compte tenir un pari inter-hippodromes, ni que les professionnels du cheval travaillant sous contrat pour l'hippodrome hôte consentent à la tenue d'un pari inter-hippodromes avec un hippodrome satellite proposé. L'entente est conclue entre les associations et non entre les membres de celles-ci. Le texte des dispositions législatives habilitantes, soit les paragraphes 204(8) et (9) du *Code criminel*, confirme l'intention du Parlement d'assurer au moyen du Règlement une surveillance efficace et rentable du pari mutuel afin de protéger les parieurs contre les pratiques frauduleuses et de contribuer de ce fait à maintenir la viabilité

contract to them when the associations apply for a betting permit. The CPMA properly interpreted the statutory requirements of paragraph 90(1)(d) of the Regulations.

The CPMA did not err in granting approval to Sudbury Downs' application for inter-track betting and its decision was not unreasonable. Sudbury Downs had fulfilled the statutory requirements by providing a copy of an executed Pre-Licence Agreement with the NHA, which contained clauses setting out agreements for the Schedule and the Split. It had also submitted copies of the agreements between it and the host tracks with which it intended to inter-track bet. At that stage, the CPMA's approval was merely an authorization to conduct inter-track betting. The CPMA did not err by failing to consider the fact that the Pre-Licence Agreements negotiated between the OHHA and the host tracks contained provisions suggesting that the OHHA had to approve inter-track betting before a host track could participate. The question of satisfaction of a condition precedent to a Pre-Licence Agreement is a private issue for the OHHA to resolve with each of the racing associations with which it has a contract. That is a contractual dispute beyond the scope of judicial review and, consequently, was not an issue for the CPMA or for the public.

The applicant did not have standing to challenge the CPMA's decision. Subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act* provides that an application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought. That provision is broad enough to authorize the recognition of standing even if the applicant is not "directly affected" where the test for public interest standing is met. The parties affected by the CPMA's decision were Sudbury Downs, the NHA and the racing associations with which Sudbury Downs intends to inter-track bet. There was no existing contractual relationship between the applicant and Sudbury Downs, and thus no evidence that the applicant or the horsemen it represents were directly affected by the CPMA's decision. The applicant also did not have public interest standing since it failed the tri-partite test for recognition thereof. It did not raise a serious issue for trial. There was no connection between the contractual obligations resulting from the applicant's Pre-Licence Agreements with racing associations that it sought to have enforced by the Court and the CPMA's

de l'industrie des courses hippiques. Enfin, Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation concernant les modifications apportées à l'alinéa 90(1)d) du Règlement énonce que les exigences portent sur la conclusion d'ententes entre les associations de courses et leurs hommes de cheval à contrat lorsqu'elles font une demande de permis de pari mutuel. L'ACPM a interprété correctement les exigences de l'alinéa 90(1)d) du Règlement.

L'ACPM n'a pas commis d'erreur en accordant à Sudbury Downs l'approbation demandée en ce qui concerne la tenue d'un pari inter-hippodromes et sa décision n'était pas déraisonnable. Sudbury Downs s'était conformée aux exigences législatives en fournissant une copie d'une entente de licence temporaire conclue avec la NHA, laquelle entente comportait des clauses concernant le calendrier des courses et la répartition des revenus. De plus, elle avait remis des copies des ententes qu'elle avait conclues avec les hippodromes hôtes avec lesquels elle avait l'intention de tenir un pari inter-hippodromes. L'approbation que l'ACPM a donnée à ce stade-ci était simplement une autorisation quant à la tenue d'un pari inter-hippodromes. L'ACPM n'a pas commis d'erreur en omettant de tenir compte du fait que les ententes de licence temporaire qui avaient été négociées entre l'OHHA et les hippodromes hôtes comportaient des dispositions donnant à penser que celle-ci devait approuver la tenue d'un pari inter-hippodromes avant qu'un hippodrome hôte puisse participer. Le respect d'une condition préalable à une entente de licence temporaire est une question que l'OHHA doit régler avec chacune des associations de courses avec lesquelles elle a signé une entente. Il s'agit d'un différend de nature contractuelle qui dépasse la portée du contrôle judiciaire et qui, par conséquent, ne concernait pas l'ACPM ou le public.

La demanderesse n'avait pas la qualité voulue pour contester la décision de l'ACPM. Le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* prévoit qu'une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande. Cette disposition est suffisamment large pour permettre de reconnaître à la partie demanderesse la qualité pour agir, même si elle n'est pas « directement touchée », lorsque le critère de la qualité pour agir dans l'intérêt public est établi. Les parties touchées par la décision de l'ACPM étaient Sudbury Downs, la NHA et les associations de courses avec lesquelles Sudbury Downs avait l'intention de tenir un pari inter-hippodromes. Il n'y avait aucun lien contractuel existant entre la demanderesse et Sudbury Downs et, par conséquent, aucun élément de preuve montrant que la demanderesse ou les professionnels du cheval qu'elle représentait étaient directement touchés par la décision de l'ACPM. La demanderesse n'avait pas non plus qualité pour agir dans l'intérêt public, puisqu'elle n'avait pas satisfait au critère tripartite applicable à cet égard. Elle n'a soulevé

decision. The applicant also did not have a genuine interest in the matter since there was no evidence of harm to it by the CPMA's approval of Sudbury Downs' application to inter-track bet. Rather, the applicant was seeking to exclude those racing associations which do not utilize it as the exclusive representative of the horsemen under contract to it. Finally, there was another "reasonable and effective way" to bring the CPMA's decision in issue before the Court — i.e. by a party involved in the application for approval, including the NHA, Sudbury Downs or one of the host tracks with which Sudbury Downs has an agreement to inter-track bet.

aucune question sérieuse à trancher. Il n'y avait aucun lien entre la décision de l'ACPM et les obligations contractuelles découlant des ententes de licence temporaire que la demanderesse avait conclues avec les associations de courses et qu'elle cherchait à faire valoir auprès de la Cour. De plus, la demanderesse n'avait pas un intérêt véritable dans l'affaire, car il n'a pas été prouvé que l'approbation que l'ACPM a donnée à Sudbury Downs quant à la tenue d'un pari inter-hippodromes lui a causé ou lui causera un préjudice. La demanderesse cherchait plutôt à exclure les associations de courses qui ne l'utilisent pas comme représentant exclusif des professionnels du cheval sous contrat avec elle. Enfin, il existait une autre « manière raisonnable et efficace » de porter devant la Cour la décision de l'ACPM qui était en litige, c'est-à-dire par l'entremise d'une partie visée par la demande d'approbation, y compris la NHA, Sudbury Downs ou l'un des hippodromes hôtes avec lesquels celle-ci a signé une entente en vue de la tenue d'un pari inter-hippodromes.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 201, 202, 204 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 47, s. 1; S.C. 1989, c. 2, s. 1; 1994, c. 38, ss. 14, 25).

Pari-Mutuel Betting Supervision Regulations, SOR/91-365, ss. 2 "horseman", "inter-track betting" (as am. by SOR/95-262, s. 1), 85(4)(f) (as am. by SOR/92-628, s. 2), 90(1) (as am. *idem*, s. 3; 95-262, s. 5).

Racing Commission Act, 2000, S.O. 2000, c. 20.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1992] 1 S.C.R. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241.

CONSIDERED:

Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2002] 5 W.W.R. 1; 179 B.C.A.C. 170; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish Tribes v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2003), 227 F.T.R. 96;

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 201, 202, 204 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 47, art. 1; L.C. 1989, ch. 2, art. 1; 1994, ch. 38, art. 14, 25).

Loi de 2000 sur la Commission des courses de chevaux, L.O. 2000, ch. 20.

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 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

Règlement sur la surveillance du pari mutuel, DORS/91-365, art. 2 « pari inter-hippodromes » (mod. par DORS/95-262, art. 1), « professionnel du cheval », 85(4)(f) (mod. par DORS/92-628, art. 2), 90(1) (mod., *idem*, art. 3; 95-262, art. 5).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1992] 1 R.C.S. 236.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 R.C.S. 226; (2003), CSC 19; *Tribus Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, 2003 CFPI 30; [2003] A.C.F. n° 98 (QL); *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 2 C.F. 211 (1^{re} inst.).

2003 FCT 30; *Sierra Club of Canada v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 2 F.C. 211; (1998), 13 Admin. L.R. (3d) 280; 157 F.T.R. 123 (T.D.).

REFERRED TO:

Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; (1994), 110 D.L.R. (4th) 1; [1994] 3 W.W.R. 609; 41 B.C.A.C. 81; 88 B.C.L.R. (2d) 145; 20 Admin. L.R. (2d) 202; 20 M.P.L.R. (2d) 1; 163 N.R. 81; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Alberta Union of Provincial Employees v. Lethbridge Community College*, [2004] 1 S.C.R. 727; (2004), 348 A.R. 1; 238 D.L.R. (4th) 385; [2004] 7 W.W.R. 1; 11 Admin. L.R. (4th) 1; 26 Alta. L.R. (4th) 201; 319 N.R. 201; 2004 SCC 28.

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 2000.

APPLICATION for judicial review of the decision of the Executive Director of the Canadian Pari-Mutuel Agency, approving Sudbury Downs' application to conduct inter-track betting between March 26 and December 31, 2003, pursuant to paragraph 90(1)(d) of the *Pari-Mutuel Betting Supervision Regulations*. Application dismissed.

APPEARANCES:

John B. Laskin for applicant.
Douglas J. Los for respondent Sudbury Downs Holdings, a division of MacRanald Enterprises Incorporated.
Suzanne M. Duncan for respondent Canadian Pari-Mutuel Agency.

SOLICITORS OF RECORD:

Torys LLP, Toronto, for applicant.
Weaver, Simmons LLP, Sudbury, for respondent Sudbury Downs Holdings, a division of MacRanald Enterprises Incorporated.
Deputy Attorney General of Canada for respondent Canadian Pari-Mutuel Agency.

DÉCISIONS CITÉES :

Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada, [1982] 2 R.C.S. 2; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Alberta Union of Provincial Employees c. Lethbridge Community College*, [2004] 1 R.C.S. 727; 2004 CSC 28.

DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 2000.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le directeur exécutif de l'Agence canadienne du pari mutuel a autorisé Sudbury Downs à tenir un pari inter-hippodromes entre le 26 mars et le 31 décembre 2003, conformément à l'alinéa 90(1)d) du *Règlement sur la surveillance du pari mutuel*. Demande rejetée.

ONT COMPARU :

John B. Laskin pour la demanderesse.
Douglas J. Los pour la défenderesse Sudbury Downs Holdings, division de MacRanald Enterprises Incorporated.
Suzanne M. Duncan pour la défenderesse l'Agence canadienne du pari mutuel.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Torys LLP, Toronto, pour la demanderesse.
Weaver, Simmons LLP, Sudbury, pour la défenderesse Sudbury Downs Holdings, division de MacRanald Enterprises Incorporated.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse l'Agence canadienne du pari mutuel.

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

HENEGHAN J.:

INTRODUCTION

[1] The Ontario Harness Horse Association (the OHHA) seeks judicial review pursuant to section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)], as amended, of the decision of the Executive Director of the Canadian Pari-Mutuel Agency (the CPMA), made on or about March 26, 2003, and communicated to the OHHA by letter dated April 4, 2003. In its decision, the CPMA approved Sudbury Downs to conduct inter-track betting with various host tracks in Ontario and in other provinces between March 26 and December 31, 2003, pursuant to paragraph 90(1)(d) [as am. by SOR/92-628, s. 3; 95-262, s. 5] of the *Pari-Mutuel Betting Supervision Regulations*, SOR/91-365 (the Regulations) enacted under subsection 204(8) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 47, s. 1; S.C. 1989, c. 2, s. 1; 1994, c. 38, s. 25] of the *Criminal Code* of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46, as amended (the *Criminal Code*).

BACKGROUND

(i) The Parties

[2] The OHHA is a voluntary association representing approximately 5000 horsemen in Ontario, including owners, trainers, drivers and grooms, who are members of the standard-bred racing industry. The OHHA was created in 1961 and is licensed by the Ontario Racing Commission, the agency in Ontario that is responsible for management and direction of the horse racing industry, including the general licensing of the racetrack operations, pursuant to the *Racing Commission Act*, 2000, S.O. 2000, c. 20.

[3] The management of horse racing is a matter of provincial jurisdiction, but the conduct of betting and wagering falls within federal jurisdiction. Pari-mutuel

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

LA JUGE HENEGHAN:

INTRODUCTION

[1] L'Ontario Harness Horse Association (l'OHHA) sollicite le contrôle judiciaire, conformément à l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] 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)], sous sa version modifiée, de la décision que le directeur exécutif de l'Agence canadienne du pari mutuel (ACPM) a prise vers le 26 mars 2003, et communiquée à l'OHHA dans une lettre du 4 avril 2003. Dans sa décision, l'ACPM a autorisé Sudbury Downs à tenir un pari inter-hippodromes avec différents hippodromes hôtes en Ontario et dans d'autres provinces entre le 26 mars et le 31 décembre 2003, conformément à l'alinéa 90(1)d) [mod. par DORS/92-628, art. 3; 95-262, art. 5] du *Règlement sur la surveillance du pari mutuel*, DORS/91-365 (le Règlement), pris en application du paragraphe 204(8) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 47, art. 1; L.C. 1989, ch. 2, art. 1; 1994, ch. 38, art. 25] du *Code criminel* du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-46, et ses modifications (le *Code criminel*).

LES FAITS À L'ORIGINE DU LITIGE

i) Les parties

[2] L'OHHA est une association bénévole qui représente environ cinq mille professionnels du cheval (hommes et femmes) de l'Ontario, y compris des propriétaires, entraîneurs, conducteurs et palefreniers membres de l'industrie des courses de chevaux. Elle a été créée en 1961 et est accréditée par la Commission des courses de l'Ontario, l'organisme de cette province qui est responsable de la gestion et de la direction de l'industrie des courses de chevaux, y compris l'octroi général de licences aux hippodromes, conformément à la *Loi de 2000 sur la Commission des courses de chevaux*, L.O. 2000, ch. 20.

[3] La gestion des courses de chevaux relève de la compétence provinciale, mais les mises et paris sont du ressort fédéral. Le pari mutuel est une forme de pari

betting is a form of betting in which individuals who wager on winning horses share in the total amount bet by the public, less a percentage paid to the racetrack operators. “Inter-track betting” [as am. by SOR/95-262, s. 1] is defined in section 2 of the Regulations as follows:

2. . . .

“inter-track betting” means pari-mutuel betting at one or more satellite tracks or in one or more places in one or more foreign countries on a race that is held at a host track, where the money bet on each pool at each satellite track or place is combined with the money bet on the corresponding pool at the host track to form one pool from which the pay-out price is calculated and distributed.

[4] The OHHA negotiates agreements with racing associations concerning, among other things, the distribution of revenue from inter-track betting.

[5] Sudbury Downs Holdings is a division of MacRanald Enterprises Incorporated. It owns and operates Sudbury Downs racetrack in the city of Greater Sudbury, in northern Ontario. It has existed as a harness horse racing track since 1974 and may be described as a racing “association” for the purposes of subsection 204(11) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 47, s. 1] of the *Criminal Code*. That term is to be distinguished from the entities known as “horsemen’s associations” which are, essentially, trade associations in which membership is voluntary.

[6] The CPMA is a special operating agency, authorized by section 204 of the *Criminal Code*. It functions as a national regulatory unit. It is responsible for the administration of pari-mutuel betting on horses in Canada in accordance with the Regulations. Mr. Thane Bell, Associate Executive Director of the CPMA, provided an affidavit in this application for judicial review in which he described the purpose of the Regulations in the following terms:

The scope of the *Regulations* is the supervision and operation of pari-mutuel betting at racetracks and the prohibition, restriction and regulation of the possession of drugs and

dans le cadre duquel les personnes qui misent sur des chevaux gagnants se partagent le montant total parié par le public, déduction faite d’un pourcentage versé aux exploitants d’hippodromes. Le « pari inter-hippodromes » [mod. par DORS/95-262, art. 1] est défini comme suit à l’article 2 du Règlement :

2. [. . .]

« pari inter-hippodromes » Pari mutuel tenu à un ou plusieurs hippodromes satellites ou à un ou plusieurs endroits à l’étranger sur une course disputée à un hippodrome hôte, dans le cadre duquel les mises de chaque poule à chacun des hippodromes satellites ou des endroits sont réunies avec les mises de la poule correspondante de l’hippodrome hôte, pour former une poule commune à partir de laquelle le rapport est calculé et versé.

[4] L’OHHA négocie les accords avec les associations de course au sujet, notamment, de la répartition des recettes découlant du pari inter-hippodromes.

[5] Sudbury Downs Holdings est une division de MacRanald Enterprises Incorporated. Elle possède et exploite l’hippodrome Sudbury Downs, situé dans la ville du Grand Sudbury, dans le nord de l’Ontario. Cet hippodrome est exploité depuis 1974 pour la présentation de courses de chevaux sous harnais et peut être considéré comme une « association » de course visée par le paragraphe 204(11) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 47, art. 1] du *Code criminel*. Il convient de distinguer ce type d’association des entités appelées « associations des professionnels du cheval », qui sont essentiellement des associations professionnelles auxquelles les membres adhèrent de leur plein gré.

[6] L’ACPM est un organisme de service spécial autorisé en vertu de l’article 204 du *Code criminel*. Elle agit à titre d’organisme de réglementation nationale et est chargée de l’administration du pari mutuel sur les chevaux au Canada conformément au Règlement. M. Thane Bell, directeur exécutif adjoint de l’ACPM, a fourni dans la présente demande de contrôle judiciaire un affidavit dans lequel il a décrit l’objet du Règlement comme suit :

[TRADUCTION] Le Règlement vise la surveillance et la conduite du pari mutuel aux hippodromes ainsi que l’interdiction, la restriction et la réglementation de la

equipment used in the administering of drugs at racetracks. The purpose of the *Regulations* is to provide effective and efficient pari-mutuel betting supervision in order to protect the betting public against fraudulent practices, thereby helping to maintain a viable racing industry.

[7] The CPMA exercises no regulatory authority over horse racing; that is a matter within provincial jurisdiction. The role of the CPMA is directed to wagering and involves racing to the extent necessary to ensure fairness in its decision making.

[8] Wagering is prohibited by sections 201 and 202 of the *Criminal Code*. However, an exemption is provided by subparagraph 204(1)(c)(ii) for bets made through a pari-mutuel system if there is compliance with the Regulations. Paragraph 204(8)(e) authorizes the Minister of Agriculture and Agri-Food to regulate pari-mutuel systems of betting.

[9] The Regulations require racetrack owners, such as Sudbury Downs, to apply for permits, authorizations and approvals (the Licences) to conduct various kinds of betting. Paragraph 90(1)(d) of the Regulations provides as follows:

90.(1) Subject to subsection (1.1), an association that proposes to conduct inter-track betting or separate pool betting at its race-course, whether as a host track or a satellite track, shall

...

(d) at the time the application for authorization to conduct inter-track or separate pool betting under paragraph (b) is made, have executed an agreement with the horsemen under contract to it for the period of the proposed inter-track or separate pool betting, that governs the scheduling of races for, and the sharing of revenues from, the proposed inter-track or separate pool betting and provide evidence of the agreement.

[10] A racetrack, such as Sudbury Downs, must provide evidence of an executed agreement with the horsemen under contract to it for the period of the proposed licences when applying for a licence to conduct inter-track betting. According to the affidavit of Mr. Bell, filed on behalf of the CPMA, the agreements

possession de drogues et de matériel utilisé pour administrer des drogues aux hippodromes. Le Règlement a pour but d'assurer une surveillance réelle et efficace du pari mutuel afin de protéger les parieurs des pratiques frauduleuses et de favoriser de ce fait le maintien d'une industrie des courses de chevaux viable.

[7] L'ACPM n'exerce aucun pouvoir de réglementation sur les courses de chevaux; il s'agit d'une question du ressort provincial. Le rôle de l'ACPM concerne les paris et touche les courses dans la mesure nécessaire pour assurer un processus décisionnel équitable de sa part.

[8] Le pari est interdit par les articles 201 et 202 du *Code criminel*. Toutefois, le sous-alinéa 204(1)(c)(ii) prévoit une exemption au titre des paris faits par l'intermédiaire d'un système de pari mutuel, pourvu que les règlements soient respectés. L'alinéa 204(8)(e) autorise le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire à régir la tenue de paris mutuels.

[9] Le Règlement oblige les propriétaires d'hippodromes, comme Sudbury Downs, à demander des permis, autorisations et approbations (les licences) afin de tenir différents types de paris. L'alinéa 90(1)(d) du Règlement est ainsi libellé :

90. (1) Sous réserve du paragraphe (1.1), l'association qui entend tenir un pari inter-hippodromes ou un pari séparé à son hippodrome, en tant qu'hippodrome hôte ou hippodrome satellite, est tenue :

[...]

d) à la date de la demande d'autorisation visée à l'alinéa b), d'avoir conclu, avec les professionnels du cheval travaillant sous contrat pour elle et pour une période égale à celle du pari inter-hippodromes ou du pari séparé proposé, une entente régissant le calendrier des courses sur lesquelles sera tenu le pari inter-hippodromes ou le pari séparé et la répartition des revenus tirés de ces paris et de fournir la preuve de cette entente.

[10] Lorsqu'il demande une licence l'autorisant à tenir un pari inter-hippodromes, l'hippodrome comme Sudbury Downs doit fournir la preuve d'une entente qu'il a conclue avec les professionnels du cheval travaillant sous contrat pour lui pour la période de la licence proposée. Selon l'affidavit que M. Bell a déposé

must only show that the horsemen and the racetrack have agreed about the scheduling of races (the Schedule) for, and the sharing of revenues (the Split) from, the proposed inter-track betting. These agreements will be described as the “Pre-Licence Agreements”.

[11] In practice, in Ontario, the Ontario Racing Commission establishes the Schedule. However, since the Regulations came into effect in 1991, the horsemen’s associations have negotiated and executed the Pre-Licence Agreements on behalf of the horsemen. The designation “horsemen under contract” to a racing association is not defined, but “horseman” is defined in section 2 of the Regulations as follows:

2. . . .

“horseman” means any person, group or organization that has an interest in the sharing of purses drawn from an association’s percentage and the scheduling of races by the association, but does not include an officer or employee of an association.

[12] The practice of the CPMA was to issue licences for a calendar year and, for that reason, the Pre-Licence Agreements were usually negotiated and signed in the late fall. For approximately 24 years before 1998, the OHHA entered into a series of Pre-Licence Agreements with Sudbury Downs, addressing the terms and conditions under which racing would occur at Sudbury Downs and how revenue would be divided. However, in 1998, the OHHA and Sudbury Downs were unable to reach an agreement and a number of local horsemen in northern Ontario formed the Northern Horsemen’s Association (the NHA).

[13] On July 24, 1998, the NHA concluded Pre-Licence Agreements with Sudbury Downs, incorporating the Schedule and the Split, and continued to do so in the following years. The CPMA has recognized, and continues to recognize the Pre-Licence Agreements between Sudbury Downs and the NHA as complying

pour le compte de l’ACPM, l’entente doit démontrer simplement que les professionnels du cheval et l’hippodrome se sont entendus sur le calendrier des courses (le calendrier) et sur la répartition des revenus (la répartition) tirés des paris proposés. Cette entente sera appelée l’entente de licence temporaire.

[11] En pratique, en Ontario, la Commission des courses de l’Ontario fixe le calendrier. Cependant, depuis que le Règlement est entré en vigueur en 1991, ce sont les associations des professionnels du cheval qui ont négocié et signé les ententes de licence temporaire pour le compte desdits professionnels. L’expression « professionnels du cheval travaillant sous contrat » n’est pas définie, mais l’expression « professionnel du cheval » est définie comme suit à l’article 2 du Règlement :

2. [. . .]

« professionnel du cheval » Communément appelé homme de cheval, le professionnel du cheval s’entend de toute personne ou de tout groupement ou organisme qui a un intérêt dans le partage des bourses provenant de la retenue de l’association et l’établissement du calendrier des courses de l’association. La présente définition ne comprend pas le fonctionnaire désigné et les employés de l’association.

[12] La pratique de l’ACPM consistait à délivrer des licences valables pour une année civile; c’est pourquoi les ententes de licence temporaire étaient habituellement négociées et signées à la fin de l’automne. Pendant environ 24 ans avant l’année 1998, l’OHHA a conclu une série d’ententes de licence temporaire avec Sudbury Downs au sujet des conditions dans lesquelles se tiendraient les courses à cet hippodrome et de la façon dont les revenus seraient répartis. Cependant, en 1998, l’OHHA et Sudbury Downs n’ont pu en arriver à une entente et un certain nombre de professionnels du cheval du nord de l’Ontario ont formé la Northern Horsemen’s Association (la NHA).

[13] Le 24 juillet 1998, la NHA a conclu avec Sudbury Downs une entente de licence temporaire faisant état du calendrier et de la répartition des revenus et a continué à le faire pendant les années suivantes. L’ACPM a reconnu et continue à reconnaître les ententes ainsi intervenues entre Sudbury Downs et la

with the regulatory criteria because these Pre-Licence Agreements were executed by the horsemen and address the Schedule and the Split, as required by paragraph 90(1)(d) of the Regulations.

[14] The OHHA negotiated Pre-Licence Agreements concerning the Schedule and the Split from proposed inter-track betting with several Ontario racing associations for the period January 1, 2003 to December 31, 2003. These racing associations include: Clinton Raceway Inc., Flamboro Downs Holdings Limited, Georgian Downs Limited, Hanover Raceway, Hiawatha Horse Park Inc., Kawartha Downs Limited, Kawartha Downs Raceway, Quinte Exhibition & Raceway (Belleville Raceway), Rideau Carleton Raceway Holdings Limited, Western Fair Association, Windsor Raceway Inc., Winrac Development Inc. (Dresden), Winrac Development Inc. (Woodstock), Woodbine Entertainment Group, and Woolwich Agricultural Society.

[15] A condition of the Pre-Licence Agreements, with the exception of the agreement with Woodbine Entertainment Group, was that the named racing associations would not participate in any form of inter-track betting without the approval of the OHHA. The agreement with Woodbine Entertainment Group contains a specific provision concerning inter-track betting at Sudbury Downs.

[16] The OHHA has not approved inter-track betting of the racetracks otherwise listed above and Sudbury Downs.

[17] On or about November 11, 2002, Sudbury Downs applied to the CPMA for approval to conduct inter-track betting for the year 2003. On December 3, 2002, the CPMA advised Sudbury Downs that its application could not be approved until it provided evidence of an agreement with its horsemen in accordance with paragraphs 85(4)(f) [as am. by SOR/92-628, s. 2] and 90(1)(d) of the Regulations.

[18] On or about March 25, 2003, Sudbury Downs provided the CPMA with evidence of the Pre-Licence

NHA comme des accords qui sont conformes aux critères de la réglementation, parce qu'elles ont été signées par les professionnels du cheval et ont pour effet de fixer le calendrier et la répartition des revenus, comme l'exige l'alinéa 90(1)d) du Règlement.

[14] L'OHHA a négocié des ententes de licence temporaire concernant le calendrier et la répartition des revenus tirés du pari inter-hippodromes proposé avec plusieurs associations de course de l'Ontario pour la période allant du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2003. Ces associations comprennent Clinton Raceway Inc., Flamboro Downs Holdings Limited, Georgian Downs Limited, Hanover Raceway, Hiawatha Horse Park Inc., Kawartha Downs Limited, Kawartha Downs Raceway, Quinte Exhibition & Raceway (Belleville Raceway), Rideau Carleton Raceway Holdings Limited, Western Fair Association, Windsor Raceway Inc., Winrac Development Inc. (Dresden), Winrac Development Inc. (Woodstock), Woodbine Entertainment Group et Woolwich Agricultural Society.

[15] Sauf dans le cas de l'entente conclue avec Woodbine Entertainment Group, les ententes de licence temporaire prévoyaient que les associations de course désignées ne participeraient à aucune forme de pari inter-hippodromes sans l'approbation de l'OHHA. L'entente conclue avec Woodbine Entertainment Group renferme une clause précise au sujet du pari inter-hippodromes à Sudbury Downs.

[16] L'OHHA n'a pas approuvé la tenue d'un pari inter-hippodromes à Sudbury Downs et aux autres hippodromes susmentionnés.

[17] Vers le 11 novembre 2002, Sudbury Downs a demandé à l'ACPM l'autorisation de tenir un pari inter-hippodromes pour l'année 2003. Le 3 décembre 2002, l'ACPM a fait savoir à Sudbury Downs qu'elle ne pourrait approuver la demande de celle-ci avant de recevoir d'elle une preuve d'une entente conclue avec ses professionnels du cheval conformément aux alinéas 85(4)(f) [mod. par DORS/92-628, art. 2] et 90(1)d) du Règlement.

[18] Vers le 25 mars 2003, Sudbury Downs a fourni à l'ACPM une preuve de l'entente de licence temporaire

Agreement it had negotiated with the NHA on or about March 25, 2003. This Pre-Licence Agreement contained clauses addressing the Schedule and the Split. The CPMA also received copies of the agreements between Sudbury Downs and the host tracks with which it intended to inter-track bet.

[19] By letter dated March 26, 2003, the OHHA advised the CPMA that, pursuant to its Pre-Licence Agreements, it had not approved of inter-track betting at Sudbury Downs and consequently, the agreements between the OHHA and the racing associations were not operating. The OHHA also informed the CPMA that the requirements for inter-track betting under the Regulations had not been satisfied because the horsemen under contract at each of the racing associations had not agreed to the Schedule and Split for inter-track betting with Sudbury Downs for 2003.

[20] On or about March 26, 2003, the CPMA approved Sudbury Downs to conduct inter-track betting, separate pool betting, foreign race separate pool betting and foreign race inter-track betting with various host tracks throughout Ontario and elsewhere, from March 26, 2003 to December 31, 2003. The host tracks with which Sudbury Downs sought to inter-track bet had all received the same approvals to inter-track bet by the CPMA. Following the issuance of approval by the CPMA, Sudbury Downs entered into Common Pool Wagering Agreements with the host tracks, who agreed to transmit the audio-visual signal of selected races to Sudbury Downs via satellite to allow the conduct of pari-mutuel wagering on those races. By letter dated April 4, 2003, the CPMA informed the OHHA of its decision to approve inter-track betting at Sudbury Downs.

ISSUES

[21] Four issues arise from this application for judicial review. First, does the OHHA have standing to bring this application. Second, what is the applicable standard of review for decisions of the CPMA. Third,

qu'elle avait négociée avec la NHA à peu près à la même date. Cette entente comportait des clauses au sujet du calendrier et de la répartition des revenus. L'ACPM a également reçu des copies des ententes que Sudbury Downs a conclues avec les hippodromes hôtes avec lesquels elle entendait tenir un pari inter-hippodromes.

[19] Dans une lettre datée du 26 mars 2003, l'OHHA a avisé l'ACPM que, conformément à ses ententes de licence temporaire, elle n'avait pas approuvé la tenue d'un pari inter-hippodromes à Sudbury Downs et que, par conséquent, les accords intervenus entre l'OHHA et les associations de course ne s'appliquaient pas. L'OHHA a également informé l'ACPM que les exigences prévues au Règlement quant à la tenue d'un pari inter-hippodromes n'avaient pas été respectées, parce que les professionnels du cheval sous contrat à chacune des associations de course ne s'étaient pas entendus avec Sudbury Downs au sujet du calendrier et de la répartition des revenus se rapportant au pari inter-hippodromes pour l'année 2003.

[20] Vers le 26 mars 2003, l'ACPM a autorisé Sudbury Downs à tenir un pari inter-hippodromes, un pari séparé, un pari séparé sur course à l'étranger et un pari inter-hippodromes sur course à l'étranger avec différents hippodromes hôtes de l'ensemble de l'Ontario et d'ailleurs pour la période allant du 26 mars 2003 au 31 décembre 2003. Les hippodromes hôtes avec lesquels Sudbury Downs comptait tenir un pari inter-hippodromes avaient tous reçu les mêmes approbations à cet égard de l'ACPM. Après avoir reçu l'approbation de l'ACPM, Sudbury Downs a conclu des accords de paris visant des mises communes avec les hippodromes hôtes, qui ont accepté de transmettre par satellite le signal audiovisuel de certaines courses à Sudbury Downs afin de permettre la tenue d'un pari inter-hippodromes sur ces courses. Dans une lettre datée du 4 avril 2003, l'ACPM a avisé l'OHHA de sa décision d'approuver la tenue d'un pari inter-hippodromes à Sudbury Downs.

QUESTIONS EN LITIGE

[21] La présente demande de contrôle judiciaire soulève quatre questions à trancher. Premièrement, l'OHHA a-t-elle la qualité voulue pour déposer la présente demande? Deuxièmement, quelle est la norme

does paragraph 90(1)(d) of the Regulations require that before approval is given for inter-track betting, that both the host track and the satellite track have entered into Pre-Licence Agreements with the horsemen under contract to them, concerning the Schedule and the Split from the proposed inter-track betting. Finally, did the CPMA err in granting approval to Sudbury Downs to conduct inter-track betting pursuant to paragraph 90(1)(d) of the Regulations.

DISCUSSION AND DISPOSITION

(i) Standard of Review

[22] The applicant argues that the applicable standard of review is correctness, relying on the factors identified by the Supreme Court of Canada in *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226. The factors to be considered, in a pragmatic and functional manner, are the matters of the appeal or review mechanism and the existence of a privative clause; the relative expertise of the tribunal; the purpose of the statute or regulation; and finally, the nature of the question.

[23] The applicant characterizes the question here as primarily a question of law, that is the interpretation of the Regulations and, accordingly, submits that less deference should be accorded to the CPMA on the grounds of relative expertise and the nature of the question involved. The weight of these factors tend to favour applying the least deferential standard, that of correctness.

[24] For its part, the CPMA submits that the appropriate standard of review is that applicable to simple discretionary decisions, that is the standard set out in *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2. It argues that the decision to issue the approval met all the requirements of the Regulations and consequently, the discretion was properly exercised for a legitimate purpose and without regard to extraneous considerations.

de contrôle applicable aux décisions de l'ACPM? Troisièmement, l'alinéa 90(1)d) du Règlement exige-t-il qu'avant que la tenue d'un pari inter-hippodromes soit approuvée, l'hippodrome satellite et l'hippodrome hôte aient tous deux conclu des ententes de licence temporaire avec les professionnels du cheval sous contrat avec eux relativement au calendrier et à la répartition des revenus tirés du pari proposé? Quatrièmement, l'ACPM a-t-elle commis une erreur en autorisant Sudbury Downs à tenir un pari inter-hippodromes conformément à l'alinéa 90(1)d) du Règlement?

COMMENTAIRES ET DÉCISION

i) La norme de contrôle

[22] La demanderesse soutient que la norme de contrôle applicable est la décision correcte, compte tenu des facteurs que la Cour suprême du Canada a énoncés dans *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226. Les facteurs à prendre en compte, d'une manière pragmatique et fonctionnelle, sont les suivants : le mécanisme d'appel ou de contrôle et l'existence d'une clause privative; l'expertise relative du tribunal; l'objet de la loi ou du règlement et, enfin, la nature de la question.

[23] De l'avis de la demanderesse, la question à trancher en l'espèce est principalement une question de droit, soit l'interprétation du Règlement et, en conséquence, il convient de faire preuve de moins de retenue à l'endroit de la décision de l'ACPM en raison de l'expertise relative de celle-ci et de la nature de la question à trancher. L'importance de ces facteurs milite en faveur de l'application de la norme de retenue la moins élevée, soit la décision correcte.

[24] Pour sa part, l'ACPM fait valoir que la norme de contrôle appropriée est celle qui s'applique aux simples décisions discrétionnaires, c'est-à-dire la norme énoncée dans *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2. De l'avis de l'ACPM, la décision de délivrer l'approbation respectait toutes les exigences du Règlement et, par conséquent, le pouvoir discrétionnaire a été exercé en bonne et due forme pour une fin légitime, sans que des facteurs externes aient été pris en compte.

[25] Alternatively, the CPMA argues that upon applying the pragmatic and functional analysis outlined in *Dr. Q*, an intermediate standard of reasonableness *simpliciter* should apply, rather than the standard of correctness.

[26] Sudbury Downs agrees with the CPMA that the decision in issue is a fairly discretionary one under the Regulations. As such, it is reviewable on limited grounds, as set out in *Maple Lodge Farms Ltd.*, and in *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231.

[27] In my opinion, the applicable standard of review depends upon the issue being addressed. I am satisfied that there are two distinct aspects of the decision here in issue: the first being whether or not the CPMA properly interpreted the requirements of paragraph 90(1)(d) of the Regulations and the second, assuming that the interpretation was correct, whether the decision under review is sustainable.

[28] In relation to the first question, that is whether or not the CPMA properly interpreted the requirements of the Regulations, is a question of statutory interpretation and accordingly, a question of law. On that issue, the applicable standard of review is correctness. Applying the pragmatic and functional approach and the four contextual factors upon which it is based, that is the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal, the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing Court, the purpose of the legislation generally and the particular provision at issue, and finally, the nature of the question, I reach the following conclusions.

[29] First, there is no privative clause or statutory right of appeal provided by the Regulations. Second, the Executive Director, as representative of the Minister, cannot be said to have greater expertise in questions of statutory interpretation than does the Court. On the other hand, his expertise on pari-mutuel policy and administration, management and control attracts substantial

[25] Subsidièrement, l'ACPM fait valoir que, lors de l'analyse pragmatique et fonctionnelle décrite dans l'arrêt *Dr. Q* une norme de contrôle intermédiaire devrait s'appliquer, soit la décision raisonnable *simpliciter* plutôt que la décision correcte.

[26] Sudbury Downs convient avec l'ACPM que la décision contestée est une décision assez discrétionnaire en vertu du Règlement. En conséquence, elle est susceptible de révision pour des motifs restreints, conformément aux arrêts *Maple Lodge Farms Ltd.* et *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231.

[27] À mon avis, la norme de contrôle applicable dépend de la question examinée. J'estime que la décision visée par la présente demande comporte deux aspects distincts à examiner : d'abord, la question de savoir si l'ACPM a bien interprété les exigences de l'alinéa 90(1)d) du Règlement et, en second lieu, la question de savoir si la décision sous examen est défendable, si nous supposons que l'interprétation était correcte.

[28] La première question, qui est de savoir si l'ACPM a bien interprété les exigences du Règlement, est une question d'interprétation législative et, de ce fait, une question de droit. La norme de contrôle applicable à cette question est la norme de la décision correcte. Après avoir appliqué la méthode de l'analyse pragmatique et fonctionnelle et les quatre facteurs contextuels qui la sous-tendent, c'est-à-dire la présence ou l'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel prévu par la loi, l'expertise du tribunal par rapport à celle de la cour appelée à réviser la décision, l'objet de l'ensemble du texte législatif et de la disposition particulière en litige et, enfin, la nature de la question à trancher, j'en arrive aux conclusions suivantes.

[29] D'abord, le Règlement ne comporte aucune clause privative et ne prévoit aucun droit d'appel. En deuxième lieu, il n'est pas permis de dire que le directeur exécutif, en qualité de représentant du ministre, a une plus grande expertise que la Cour en matière d'interprétation législative. Cependant, l'expertise qu'il possède en matière d'administration, de gestion et de

deference. Thirdly, the purpose of the Regulations and the provision in question confers upon the Executive Director limited authority to regulate pari-mutuel systems of betting on horse races, limited to ensuring fairness and protecting the betting public against fraudulent practices. That being so, the authority conferred upon the Executive Director does not extend, *per se*, to the interpretation, as a matter of law, of the Minister's statutory mandate. Finally, the nature of the question is a legal one. Accordingly, I conclude that the question must be reviewed on a standard of correctness.

[30] In so far as the review of the decision of the CPMA is concerned, I reach a different conclusion. I am not satisfied that this decision is in the nature of a discretionary decision, as argued by the respondents. Rather, it appears to be a question of mixed fact and law, that is, the application of the statutory requirements to Sudbury Downs' application for inter-track betting. In my opinion, the standard of review analysis requires more deference here.

[31] The CPMA's expertise is based in regulatory matters, particularly with respect to administering pari-mutuel betting on horses in accordance with the Regulations. As well, the application of paragraph 90(1)(d) of the Regulations to the facts presented in the application of Sudbury Downs, for inter-track betting, involves questions of mixed fact and law. These two factors favour a more deferential standard. In respect of this issue, that is the standard of reasonableness *simpliciter*.

(ii) Interpretation of Paragraph 90(1)(d) of the Regulations

[32] The parties agree that the modern approach to statutory interpretation is that proposed by Driedger, where "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": Elmer A.

contrôle du pari mutuel ainsi que de politiques connexes mérite une grande retenue. En troisième lieu, l'objet du Règlement et de la disposition en cause consiste à accorder au directeur exécutif un pouvoir restreint en matière de réglementation des systèmes de pari mutuel relatifs aux courses de chevaux, lequel pouvoir se limite à assurer l'équité et à protéger les parieurs contre les pratiques frauduleuses. Par conséquent, le pouvoir conféré au directeur exécutif ne s'étend pas, en soi, à l'interprétation du mandat d'origine législative du ministre, qui est une question de droit. Enfin, la question à trancher est une question de nature juridique. Par conséquent, j'en arrive à la conclusion que la norme de contrôle applicable à la question est la décision correcte.

[30] En ce qui concerne l'examen de la décision de l'ACPM, ma conclusion est différente. Je ne suis pas convaincue que cette décision est une décision discrétionnaire, comme le soutiennent les défenderesses. Elle semble plutôt être une question mixte de faits et de droit, c'est-à-dire l'application des exigences législatives à la demande que Sudbury Downs a présentée en vue d'obtenir l'autorisation de tenir un pari inter-hippodromes. À mon sens, l'analyse de la norme de contrôle nécessite une plus grande retenue dans ce cas-ci.

[31] L'expertise de l'ACPM concerne la réglementation, notamment l'administration du pari mutuel sur les courses de chevaux conformément au Règlement. De plus, l'application de l'alinéa 90(1)d) du Règlement aux faits décrits dans la demande d'autorisation de Sudbury Downs à l'égard de la tenue d'un pari inter-hippodromes soulève des questions mixtes de faits et de droit. Ces deux facteurs militent en faveur d'une plus grande retenue. En conséquence, la norme de retenue applicable à cette question est la décision raisonnable *simpliciter*.

(ii) L'interprétation de l'alinéa 90(1)d) du Règlement

[32] Les parties conviennent que la méthode d'interprétation législative qui prévaut est celle que préconise Driedger, selon laquelle [TRADUCTION] « 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

Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd. ed. (Toronto: Butterworths, 1983), at page 87. This approach has been widely endorsed by the Supreme Court of Canada as the preferred approach to statutory interpretation: see *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 and *Alberta Union of Provincial Employees v. Lethbridge Community College*, [2004] 1 S.C.R. 727.

[33] In interpreting legislation, the Court must consider several questions. It must first look at the words; do the words have a plain and ordinary meaning, or is there ambiguity or lack of clarity. Second, the context of the legislation must be examined, including the history of the provision in question, the scheme of the statute and its object. Attention must also be given to the policy considerations of Parliament or, in the case of regulations, the Governor in Council.

[34] Paragraph 90(1)(d) of the Regulations provides as follows:

90. (1) Subject to subsection (1.1), an association that proposes to conduct inter-track betting or separate pool betting at its race-course, whether as a host track or a satellite track, shall

...

(d) at the time the application for authorization to conduct inter-track or separate pool betting under paragraph (b) is made, have executed an agreement with the horsemen under contract to it for the period of the proposed inter-track or separate pool betting, that governs the scheduling of races for, and the sharing of revenues from, the proposed inter-track or separate pool betting and provide evidence of the agreement.

[35] Applying the relevant principles of statutory interpretation to this provision, I am of the view that what is required, in applying for approval for inter-track betting, is an executed Pre-Licence Agreement with the horsemen under contract to the racing association making the application, which agreement includes details of the Schedule and the Split. This requirement appears to be the same, whether the racing association is applying as a host track or a satellite track.

législateur » : Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e éd. (Toronto : Butterworths, 1983), à la page 87. La Cour suprême du Canada a privilégié cette méthode d'interprétation législative dans de nombreux arrêts; voir *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 et *Alberta Union of Provincial Employees c. Lethbridge Community College*, [2004] 1 R.C.S. 727.

[33] Lorsqu'elle interprète une disposition législative, la Cour doit se poser plusieurs questions. Elle doit d'abord examiner les mots en se demandant s'ils ont un sens clair et ordinaire ou s'il y a une ambiguïté ou un manque de clarté. En deuxième lieu, elle doit examiner le contexte de la loi ou du règlement, y compris l'historique de la disposition, l'esprit de la loi en question et son objet. Elle doit aussi tenir compte des considérations de politique du Parlement ou, lorsqu'il s'agit d'un règlement, du gouverneur en conseil.

[34] L'alinéa 90(1)d) du Règlement est ainsi libellé :

90. (1) Sous réserve du paragraphe (1.1), l'association qui entend tenir un pari inter-hippodromes ou un pari séparé à son hippodrome, en tant qu'hippodrome hôte ou hippodrome satellite, est tenue :

[...]

d) à la date de la demande d'autorisation visée à l'alinéa b), d'avoir conclu, avec les professionnels du cheval travaillant sous contrat pour elle et pour une période égale à celle du pari inter-hippodromes ou du pari séparé proposé, une entente régissant le calendrier des courses sur lesquelles sera tenu le pari inter-hippodromes ou le pari séparé et la répartition des revenus tirés de ces paris et de fournir la preuve de cette entente.

[35] Lorsque j'applique les principes pertinents d'interprétation des lois à cette disposition, je suis d'avis que l'association qui demande l'approbation relative à la tenue d'un pari inter-hippodromes doit présenter l'entente de licence temporaire qu'elle a conclue avec les professionnels du cheval travaillant sous contrat pour elle, laquelle entente comporte les détails relatifs au calendrier et à la répartition des revenus. Cette exigence semble être la même, que l'association des courses présente sa demande à titre d'hippodrome hôte ou d'hippodrome satellite.

[36] Paragraph 90(1)(c) [as am. by SOR/95-262, s. 5] further requires:

90. (1) . . .

(c) provide evidence of an agreement between the association and another association for the conduct of inter-track betting or separate pool betting, as the case may be, between the race-courses of the two associations, whether as a host track or a satellite track, and include

- (i) the dates and races that are involved,
- (ii) the types of bets that are proposed to be offered,
- (iii) the legal percentages to be deducted from each pool that each association proposes to offer, and
- (iv) the method of calculation that the associations propose to use for each pool that is combined;

[37] This paragraph requires that the racing associations, that is the host track and the satellite track have an agreement with each other to conduct inter-track betting. There is nothing in the wording of paragraph 90(1)(c) requiring that there be an agreement between the horsemen of one racing association and the racing association with which it intends to inter-track bet, i.e., no requirement that the horsemen under contract to the host track have an agreement or consent to inter-track betting with a proposed satellite track. The agreement is between the associations, not individual members of the associations.

[38] With respect to the purpose of the Regulations, subsection 204(9) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 47, s. 1; S.C. 1994, c. 38, s. 25] of the *Criminal Code* provides as follows:

204. . . .

(9) The Minister of Agriculture and Agri-Food may make regulations respecting

- (a) the supervision and operation of pari-mutuel systems related to race meetings, and the fixing of the dates on which and the places at which an association may conduct those meetings;
- (b) the method of calculating the amount payable in respect of each dollar bet;
- (c) the conduct of race-meetings in relation to the supervision and operation of pari-mutuel systems,

[36] L'alinéa 90(1)(c) [mod. par DORS/95-262, art. 5] exige également ce qui suit :

90. (1) [. . .]

(c) de fournir la preuve qu'elle a signé une entente avec une autre association pour la tenue d'un pari inter-hippodromes ou d'un pari séparé entre les hippodromes des deux associations, chacun servant d'hippodrome hôte ou d'hippodrome satellite, en indiquant :

- (i) les dates et les courses en cause,
- (ii) les types de pari qu'elle entend offrir,
- (iii) les prélèvements prescrits à effectuer sur chaque poule que chaque association entend offrir,
- (iv) la méthode de calcul que les associations entendent utiliser pour chacune des poules qui sont réunies;

[37] Selon cette disposition, une entente doit avoir été conclue entre les associations de courses, c'est-à-dire l'hippodrome hôte et l'hippodrome satellite, au sujet de la tenue d'un pari inter-hippodromes. L'article 90(1)(c) n'exige nullement qu'il y ait une entente entre les professionnels du cheval d'une association de courses et l'association de courses avec laquelle la première compte tenir un pari inter-hippodromes, c'est-à-dire qu'il n'est pas obligatoire que les professionnels du cheval travaillant sous contrat pour l'hippodrome hôte consentent à la tenue d'un pari inter-hippodromes avec un hippodrome satellite proposé. L'entente est conclue entre les associations et non entre les membres de celles-ci.

[38] En ce qui concerne l'objet du Règlement, le paragraphe 204(9) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 47, art. 1; L.C. 1994, ch. 38, art. 25] du *Code criminel* prévoit ce qui suit :

204. [. . .]

(9) Le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire peut prendre des règlements concernant :

- a) la surveillance et la conduite de systèmes de pari mutuel en rapport avec les réunions de courses et la fixation des dates et des lieux où une association peut tenir de telles réunions;
- b) le mode de calcul du montant payable pour chaque dollar parié;
- c) la tenue de réunions de courses quant à la surveillance et la conduite de systèmes de pari mutuel, y compris les

including photo-finishes, video patrol and the testing of bodily substances taken from horses entered in a race at such meetings, including, in the case of a horse that dies while engaged in racing or immediately before or after the race, the testing of any tissue taken from its body;

(d) the prohibition, restriction or regulation of

(i) the possession of drugs or medicaments or of equipment used in the administering of drugs or medicaments at or near race-courses, or

(ii) the administering of drugs or medicaments to horses participating in races run at a race meeting during which a pari-mutuel system of betting is used; and

(e) the provision, equipment and maintenance of accommodation, services or other facilities for the proper supervision and operation of pari-mutuel systems related to race meetings, by associations conducting those meetings or by other associations.

[39] The language of the enabling statute, that is subsections 204(8) and (9) of the *Criminal Code*, confirms the intention of Parliament that the Regulations provide effective and efficient pari-mutuel betting supervision in order to protect the betting public against fraudulent practices, thereby helping to maintain a viable racing industry.

[40] The Regulatory Impact Analysis Statement (the RIAS) relating to amendments of paragraph 90(1)(d) of the Regulations undertaken in 1992 is Exhibit "B" to the affidavit of John Walzak, sworn on behalf of the applicant. The RIAS describes the amended Regulations as follows:

The provisions of these requirements pertain to the execution of agreements between race track associations and the horsemen under contract to them when the associations apply for a betting permit.

This amendment [a 1989 amendment to the *Criminal Code* permitting teletheatre betting] stated that every race track association was required to provide proof that it executed an agreement with the horsemen under contract to it before the proposed theatre, inter-track or separate pool betting could be approved by the Race Track Division. The agreement covered the scheduling of races and the sharing of revenues from the theatre, inter-track or separate pool betting.

photos d'arrivée, le contrôle magnétoscopique et les analyses de liquides organiques prélevés sur des chevaux inscrits à une course lors de ces réunions et, dans le cas d'un cheval qui meurt pendant une course à laquelle il participe ou immédiatement avant ou après celle-ci, l'analyse de tissus prélevés sur le cadavre;

d) l'interdiction, la restriction ou la réglementation :

(i) de la possession de drogues ou de médicaments ou de matériel utilisé pour administrer des drogues ou des médicaments aux hippodromes ou près de ceux-ci,

(ii) de l'administration de drogues ou de médicaments à des chevaux qui participent à des courses lors d'une réunion de courses au cours de laquelle est utilisé un système de pari mutuel;

e) la fourniture, l'équipement et l'entretien de locaux, services ou autres installations pour la surveillance et la conduite convenables de systèmes de pari mutuel en rapport avec des réunions de courses par des associations tenant ces réunions ou par d'autres associations.

[39] Le texte des dispositions législatives habilitantes, soit les paragraphes 204(8) et (9) du *Code criminel*, confirme l'intention du Parlement d'assurer au moyen du Règlement une surveillance efficace et rentable du pari mutuel afin de protéger les parieurs contre les pratiques frauduleuses et de contribuer de ce fait à maintenir la viabilité de l'industrie des courses hippiques.

[40] Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) concernant les modifications apportées à l'alinéa 90(1)d) du Règlement en 1992 est joint en annexe « B » à l'affidavit que John Walzak a signé pour le compte de la demanderesse. Le Règlement modifié est décrit comme suit dans le REIR :

Les dispositions de ces exigences portent sur la conclusion d'ententes entre les associations de courses et leurs hommes de cheval à contrat lorsqu'elles font une demande de permis de pari mutuel [. . .]

Cette modification stipulait que toute association de courses était tenue de prouver qu'elle a conclu une entente avec ses hommes de cheval à contrat avant que la Division des hippodromes n'approuve le projet de pari en salle, inter-hippodromes ou séparé. L'entente visait la planification des courses et la répartition des revenus tirés de ces types de pari.

(iii) Did the CPMA Err in Granting Approval to Sudbury Downs

[41] In light of my conclusion that the CPMA properly interpreted the statutory requirements of paragraph 90(1)(d) of the Regulations, the next question is whether it erred in granting approval to Sudbury Downs.

[42] The evidence contained in the certified record indicates that Sudbury Downs provided a copy of an executed Pre-Licence Agreement with the NHA, dated March 25, 2003, which contained clauses setting out agreements for the Schedule and the Split. As well, Sudbury Downs submitted copies of the agreements between it and the host tracks with which it intended to inter-track bet. The applicant's evidence was that the OHHA had negotiated Pre-Licence Agreements concerning the Schedule and the Split from proposed inter-track betting with a number of Ontario racing associations for the 2003 racing season.

[43] However, it was submitted by the applicant that the CPMA erred by failing to give consideration to certain evidence which it considers relevant, namely the fact that the Pre-Licence Agreements negotiated between the OHHA and the host tracks contained provisions which suggested that the OHHA had to approve inter-track betting before a host track could participate. However, even if this evidence was not considered, that does not make the ultimate decision unreasonable.

[44] The question of satisfaction of a condition precedent to a Pre-Licence Agreement is a private issue for the OHHA to resolve with each of the racing associations with which it had a contract. That is a contractual dispute beyond the scope of judicial review and, consequently, is not an issue for the CPMA or for the public.

[45] In my opinion, the CPMA's approval of Sudbury Downs' application to conduct inter-track betting is essentially a preliminary permit. The obvious condition which must be fulfilled is that an agreement be reached

(iii) L'ACPM a-t-elle commis une erreur en accordant une approbation à Sudbury Downs?

[41] Étant donné que j'ai conclu que l'ACPM a interprété correctement les exigences de l'alinéa 90(1)d) du Règlement, la prochaine question qui se pose est de savoir si elle a commis une erreur en accordant à Sudbury Downs l'approbation demandée.

[42] Il appert du dossier certifié que Sudbury Downs a fourni une copie d'une entente de licence temporaire conclue avec la NHA le 25 mars 2003, laquelle entente comporte des clauses concernant le calendrier des courses et la répartition des revenus. De plus, Sudbury Downs a remis des copies des ententes qu'elle avait conclues avec les hippodromes hôtes avec lesquels elle avait l'intention de tenir un pari inter-hippodromes. Selon la preuve de la demanderesse, l'OHHA avait négocié des ententes de licence temporaire au sujet du calendrier des courses et de la répartition des revenus tirés du pari inter-hippodromes proposé avec un certain nombre d'associations de courses de l'Ontario pour la saison de courses 2003.

[43] Cependant, la demanderesse a fait valoir que l'ACPM a commis une erreur en omettant de tenir compte de certains éléments de preuve qui, à son avis, sont pertinents, notamment le fait que les ententes de licence temporaire qui ont été négociées entre l'OHHA et les hippodromes hôtes comportaient des dispositions donnant à penser que celle-ci devait approuver la tenue d'un pari inter-hippodromes avant qu'un hippodrome hôte puisse participer. Cependant, même si cette preuve n'a pas été prise en compte, cela ne signifie pas que la décision finale qui a été rendue n'était pas raisonnable.

[44] Le respect d'une condition préalable à une entente de licence temporaire est une question que l'OHHA doit régler avec chacune des associations de courses avec lesquelles elle a signé une entente. Il s'agit d'un différend de nature contractuelle qui dépasse la portée du contrôle judiciaire et qui, par conséquent, ne concerne pas l'ACPM ou le public.

[45] À mon avis, l'approbation que l'ACPM a donnée à l'égard de la demande de Sudbury Downs en ce qui concerne la tenue d'un pari inter-hippodromes est essentiellement un permis préliminaire. La condition

between the satellite track, in this case Sudbury Downs, and the host tracks with which it wishes to conduct inter-track betting. That is a matter which the tracks must resolve themselves. It is beyond the scope of the CPMA to inquire whether a particular host track is breaching its contractual obligations to its horsemen in negotiating an agreement with a satellite track, for inter-track betting. I note that Sudbury Downs had negotiated agreements with a number of other host tracks, other than those affiliated with the OHHA. To deny Sudbury Downs a permit based upon a contractual dispute to which it is not a party would deny it the ability to conduct inter-track betting with a number of other host tracks who are not involved in the present dispute.

[46] As noted above, I have concluded that the applicable standard of review to the decision of the CPMA is reasonableness *simpliciter*, since the decision involves consideration by that body of a question of mixed fact and law. Applying that standard, I am not persuaded that the decision of the CPMA to approve Sudbury Downs for the conduct of inter-track betting is unreasonable.

(iv) Question of Standing

[47] Finally, the issue of standing remains to be addressed. Does the applicant have standing to challenge this decision of the CPMA.

[48] There are two avenues by which an applicant can establish standing in its judicial review application. Subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act* addresses standing as follows:

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

[49] This provision is broad enough to authorize the recognition of standing even if the applicant is not

évidente qui doit être remplie est la conclusion d'une entente entre l'hippodrome satellite, en l'occurrence, Sudbury Downs, et les hippodromes hôtes avec lesquels celui-ci désire tenir le pari en question. C'est là une question que les hippodromes doivent régler entre eux. Il ne revient pas à l'ACPM de chercher à savoir si un hippodrome hôte donné respecte ou non ses obligations contractuelles envers ses professionnels du cheval lorsqu'il négocie une entente avec un hippodrome satellite en vue de la tenue d'un pari inter-hippodromes. Je souligne que Sudbury Downs avait négocié des ententes avec d'autres hippodromes hôtes qui n'étaient pas affiliés avec l'OHHA. Refuser à Sudbury Downs un permis en raison d'un différend contractuel auquel elle n'est pas partie équivaldrait à nier la capacité qu'elle a de tenir un pari inter-hippodromes avec d'autres hippodromes hôtes qui n'ont rien à voir avec le présent litige.

[46] Comme je l'ai mentionné plus haut, j'en suis arrivée à la conclusion que la norme de contrôle applicable à la décision de l'ACPM est la décision raisonnable *simpliciter*, étant donné que cette décision nécessitait l'examen par cet organisme d'une question mixte de faits et de droit. Lorsque j'applique cette norme, je ne suis pas convaincue que la décision de l'ACPM d'approuver la demande de Sudbury Downs en ce qui concerne la tenue d'un pari inter-hippodromes n'est pas raisonnable.

iv) La question de la qualité pour agir

[47] Enfin, il convient d'examiner la question de la qualité pour agir. La demanderesse a-t-elle la qualité voulue pour contester la décision de l'ACPM?

[48] Une partie demanderesse dispose de deux moyens pour prouver qu'elle a la qualité voulue pour présenter sa demande de contrôle judiciaire. Le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* est ainsi libellé :

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

[49] Cette disposition est suffisamment large pour permettre de reconnaître à la partie demanderesse la

“directly affected” where the test for public interest standing is met: see *Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish Tribes v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2003), 227 F.T.R. 96 (F.C.T.D.).

[50] Since the applicant in this proceeding is not the Attorney General of Canada, the question is whether it is “anyone directly affected” by the CPMA’s approval of inter-track betting at Sudbury Downs. If not, can it show that it has public interest standing.

[51] Although the applicant states in its notice of application that it represents its members in negotiations of purses, racing conditions and all matters affecting the horse racing industry as a whole, that is with the tracks, Standardbred Canada, the Ontario Racing Commission, and the provincial and federal governments and their agencies, it is not the sole and exclusive representative of horsemen. It has no vested rights to represent all horsemen in Ontario, without regard to the applicable regulatory requirements.

[52] The decision which is the subject-matter of this application for judicial review involved an application by the respondent Sudbury Downs for approval to conduct inter-track betting in accordance with paragraph 90(1)(d) of the Regulations. The horsemen under contract to Sudbury Downs, as evidenced by the Pre-Licence Agreement submitted to the CPMA, were those horsemen represented exclusively by the NHA, not the applicant. Accordingly, the parties affected by the CPMA’s decision would include Sudbury Downs, the NHA and the racing associations with which Sudbury Downs intends to inter-track bet.

[53] Consequently, there is no evidence that the applicant has an existing contractual relationship with Sudbury Downs. In my opinion, the applicant is only affected indirectly by the CPMA’s decision which

qualité pour agir, même si elle n’est pas directement touchée, lorsque le critère de la qualité pour agir dans l’intérêt public est établi; voir *Tribus Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2003 CFPI 30.

[50] Étant donné que la demanderesse en l’espèce n’est pas le procureur général du Canada, la question est de savoir si elle peut être décrite comme « quiconque est directement touché » par l’approbation par l’ACPM de la tenue d’un pari inter-hippodromes à Sudbury Downs. Dans la négative, peut-elle prouver qu’elle a la qualité pour agir dans l’intérêt public?

[51] Même si la demanderesse affirme dans son avis de demande qu’elle représente ses membres dans le cadre des négociations concernant les bourses, les conditions des courses et toutes les questions touchant l’ensemble de l’industrie des courses de chevaux, c’est-à-dire les négociations avec les hippodromes, Standardbred Canada, la Commission des courses de l’Ontario ainsi que les gouvernements provinciaux et fédéral et leurs organismes, elle n’est pas le seul et unique représentant des professionnels du cheval. Elle ne possède aucun droit acquis l’autorisant à représenter tous les professionnels du cheval en Ontario, sans égard aux exigences réglementaires applicables.

[52] La décision qui fait l’objet de la présente demande de contrôle judiciaire concernait une demande de la défenderesse Sudbury Downs en vue d’obtenir l’autorisation de tenir un pari inter-hippodromes conformément à l’alinéa 90(1)d) du Règlement. Comme le montre l’entente de licence temporaire présentée à l’ACPM, les professionnels du cheval travaillant sous contrat avec Sudbury Downs étaient des professionnels du cheval représentés exclusivement par la NHA et non par la demanderesse. En conséquence, les parties touchées par la décision de l’ACPM comprendraient Sudbury Downs, la NHA et les associations de courses avec lesquelles Sudbury Downs a l’intention de tenir un pari inter-hippodromes.

[53] Il n’y a donc aucun élément de preuve montrant l’existence d’un lien contractuel entre la demanderesse et Sudbury Downs. À mon avis, la demanderesse n’est concernée qu’indirectement par la décision de l’ACPM,

merely creates a situation that may, eventually, affect the applicant. At best, the applicant has a potential interest in relation to the inter-track betting which will occur as a result of the CPMA's approval of Sudbury Downs to inter-track bet with host tracks, some of which have negotiated Pre-License Agreements with the applicant.

[54] That being said, I am satisfied that no evidence has been submitted by the applicant to show that it, or the horsemen it represents, are directly affected by the decision to issue the license to Sudbury Downs for inter-track betting. The analysis must then address whether the applicant has shown that it has public interest standing to bring this application.

[55] The Supreme Court of Canada, in *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236 set out a tri-partite test for the recognition of public interest standing. That test provides that an applicant must establish that there is a serious issue raised, the applicant has a genuine interest in the matter and that there is no other reasonable and effective way to bring the matter before the Court.

[56] While a public interest applicant need not establish that the alleged illegality of an administrative decision or act has caused or will cause harm in order to show the seriousness of the issue raised, as noted by the Court in *Kwicksutaineuk*, the Court must consider the overall strength of an applicant's claim in assessing whether a serious issue is raised. In *Sierra Club of Canada v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 2 F.C. 211 (T.D.), the Court spoke about the existence of a serious issue in the following terms at paragraph 38:

It seems now to be settled law that the seriousness of the issues raised by a public interest applicant encompasses both the importance of the issues and the likelihood of their being resolved in favour of the applicant. Given the discretionary nature of public interest standing, and its concern to ensure that scarce public resources are not squandered and other

laquelle crée simplement une situation qui pourrait, tôt ou tard, toucher la demanderesse. Au mieux, celle-ci a un intérêt possible à l'égard du pari inter-hippodromes qui aura lieu par suite de l'approbation donnée par l'ACPM quant à la tenue d'un pari inter-hippodromes par Sudbury Downs avec des hippodromes hôtes, dont quelques-uns ont négocié des ententes de licence temporaire avec ladite demanderesse.

[54] Cela étant dit, je suis d'avis que la demanderesse n'a présenté aucun élément de preuve montrant qu'elle-même ou les professionnels du cheval qu'elle représente sont directement touchés par la décision d'accorder une licence à Sudbury Downs en vue de la tenue d'un pari inter-hippodromes. L'analyse doit donc porter maintenant sur la question de savoir si la demanderesse a prouvé qu'elle possède la qualité pour agir dans l'intérêt public afin de présenter la demande dont je suis actuellement saisie.

[55] Dans *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236, la Cour suprême du Canada a énoncé un critère tripartite concernant la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public. Selon ce critère, le demandeur doit prouver qu'une question sérieuse a été soulevée, qu'il a un intérêt véritable dans l'affaire et qu'il n'y a aucune autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour.

[56] Pour établir la gravité de la question soulevée, le demandeur qui agit dans l'intérêt public n'a pas à prouver que la présumée illégalité d'une décision ou d'un acte administratif lui a causé ou causera un préjudice, comme la Cour l'a souligné dans *Kwicksutaineuk*, mais celle-ci doit tenir compte de la force générale de la demande aux fins de cette décision. Dans *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 2 C.F. 211 (1^{re} inst.), la Cour a formulé les remarques suivantes au sujet de l'existence d'une question sérieuse au paragraphe 38 :

Selon un principe juridique qui semble maintenant établi, le caractère sérieux des questions que pose un demandeur agissant dans l'intérêt public comprend tant l'importance des questions soulevées que la probabilité que la demande soit accueillie. Étant donné la nature discrétionnaire de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public et

litigants are not subjected to further delay, it seems appropriate that the merits of the claim should be taken into consideration. [Citations omitted.]

[57] I am not satisfied that there is a serious issue for trial in the present application. As noted above, it appears that, in effect, the applicant is seeking to have this Court enforce contractual obligations between itself and the racing associations with which it had negotiated Pre-Licence Agreements. The applicant argues that those agreements contained a condition precedent, namely that before conducting inter-track betting with a satellite track, the host track must first obtain its consent. However, I do not see the connection between this condition precedent and the approval granted by the CPMA to Sudbury Downs to conduct inter-track betting.

[58] It is my opinion that the approval by the CPMA, at this stage is merely an authorization to conduct inter-track betting. A condition of that approval is that a monthly schedule be provided to the CPMA. As well, a copy of inter-track agreements must be on file with the host track prior to the betting commencing. It seems to me that the applicant is really contesting the inter-track agreements between Sudbury Downs and the various host tracks with which it has negotiated a Pre-License Agreement. That matter is beyond the scope of the CPMA's regulatory mandate.

[59] The second question, whether the applicant has a genuine interest in the matter, is likewise not satisfied. There does not appear to be any question that the applicant is affected by the approval of Sudbury Downs to inter-track bet, in the sense that some of the host tracks with which it has an agreement will be offering inter-track betting to Sudbury Downs. That being said however, it can be argued, and I am satisfied that this is the case, the effect on the applicant is indirect rather than direct.

le souci de veiller à ce que les ressources publiques limitées ne soient pas dissipées et que d'autres parties n'aient pas à supporter des délais supplémentaires, il semblerait qu'il convienne de prendre en compte le bien-fondé de la demande. [Citations omises.]

[57] Je ne suis pas convaincue que la présente demande soulève une question sérieuse à trancher. Tel qu'il est mentionné ci-dessus, il semble qu'en réalité, la demanderesse demande à la Cour de donner effet à des obligations contractuelles qui la lient aux associations de courses avec lesquelles elle avait négocié des ententes de licence temporaire. La demanderesse soutient que ces ententes comportent une condition préalable selon laquelle avant de tenir un pari inter-hippodromes avec un hippodrome satellite, l'hippodrome hôte doit d'abord avoir obtenu son consentement. Cependant, je ne vois pas le lien entre cette condition préalable et l'approbation que l'ACPM a donnée à Sudbury Downs en ce qui concerne la tenue d'un pari inter-hippodromes.

[58] À mon avis, l'approbation que l'ACPM a donnée à ce stade-ci est simplement une autorisation quant à la tenue d'un pari inter-hippodromes. Selon une des conditions de cette approbation, un calendrier mensuel doit être remis à l'ACPM. De plus, une copie des ententes conclues entre les différents hippodromes satellites et l'hippodrome hôte doit avoir été versée au dossier avant le début du pari. En réalité, la demanderesse semble contester les ententes conclues entre Sudbury Downs et les différents hippodromes hôtes avec lesquels celle-ci a négocié une entente de licence temporaire. Cette question ne relève pas du mandat dont l'ACPM est investie en vertu du Règlement.

[59] Dans la même veine, il faut répondre par la négative à la deuxième question, soit celle de savoir si la demanderesse a un intérêt véritable dans l'affaire. Il est indéniable que la demanderesse est touchée par l'approbation donnée à Sudbury Downs en vue de la tenue d'un pari inter-hippodromes dans la mesure où quelques-uns des hippodromes hôtes avec lesquels elle a une entente offriront des possibilités de pari inter-hippodromes à Sudbury Downs. Cependant, cela étant dit, il est possible de soutenir que l'effet pour la demanderesse est indirect plutôt que direct, et je suis convaincue que tel est le cas.

[60] The applicant appears to be operating an agenda of its own, in seeking to exclude those racing associations which do not utilize it as the exclusive representative of the horsemen under contract to it. There is no evidence of harm to the applicant by the CPMA's approval of Sudbury Downs to inter-track bet. Indeed, it has been suggested by the CPMA that, at least in the short term, inter-track betting would increase revenues at Sudbury Downs for the track and the horsemen, as well as at the host track and for the horsemen at those tracks. That point was conceded by the applicant's affiant, Mr. Walzak, in cross-examination, as follows:

Q. I refer you to paragraph 12 on page 3 of your second affidavit. Are you saying there that you agree that in the short term, at least, inter-track betting would increase revenues at Sudbury Downs for the track and the horsepeople at the track and the horsepeople at the host tracks?

A. It—it may.

[61] Finally, I am satisfied that there is another "reasonable and effective way" to bring the CPMA's decision that is here in issue, before the Court, that is by a party involved in the application for approval, including the NHA, Sudbury Downs or one of the host tracks with which Sudbury Downs has an agreement to inter-track bet. As well, it would be appropriate for a horseman who is not represented by the NHA, but who has an interest in the Split and Schedule at Sudbury Downs, to challenge the decision of the CPMA which is the subject of this application. The applicant did not submit any evidence that it was representing such a horseman.

[62] In the result, I conclude that the applicant lacks standing to bring this application for judicial review. However, in any event, as noted above, I have found that there is no basis for judicial intervention in the decision made by the CPMA in this case.

[60] La demanderesse semble appliquer son propre programme pour chercher à exclure les associations de courses qui ne l'utilisent pas comme représentant exclusif des professionnels du cheval sous contrat avec elle. Il n'a nullement été prouvé que l'approbation que l'ACPM a donnée à Sudbury Downs pour la tenue d'un pari inter-hippodromes a causé ou causera un préjudice à la demanderesse. Effectivement, l'ACPM a donné à entendre que, du moins à court terme, la tenue d'un pari inter-hippodromes générerait des recettes supplémentaires à Sudbury Downs pour l'hippodrome et pour les professionnels du cheval ainsi que pour les hippodromes hôtes et pour les professionnels du cheval poursuivant des activités à ces hippodromes. M. Walzak, le témoin de la demanderesse, a admis ce fait en contre-interrogatoire :

[TRADUCTION]

Q. Je vous demande de relire le paragraphe 12 de la page 3 de votre deuxième affidavit. Dites-vous à cet endroit que vous admettez qu'à court terme, du moins, la tenue d'un pari inter-hippodromes donnerait lieu à une hausse de revenus à Sudbury Downs pour l'hippodrome et pour les professionnels du cheval de cet hippodrome et ceux des hippodromes hôtes?

R. C'est—c'est possible.

[61] Enfin, je suis d'avis qu'il existe une autre manière raisonnable et efficace de porter devant la Cour la décision de l'ACPM qui est en litige, c'est-à-dire par l'entremise d'une partie visée par la demande d'approbation, y compris la NHA, Sudbury Downs ou l'un des hippodromes hôtes avec lesquels celle-ci a signé une entente en vue de la tenue d'un pari inter-hippodromes. De plus, un professionnel du cheval qui n'est pas représenté par la NHA, mais qui a un intérêt à l'égard de la répartition des revenus et du calendrier des courses à Sudbury Downs, pourrait contester la décision de l'ACPM qui fait l'objet de la présente demande. La demanderesse n'a présenté aucun élément de preuve montrant qu'elle représentait ce professionnel du cheval.

[62] En bout de ligne, j'en arrive à la conclusion que la demanderesse n'a pas la qualité voulue pour déposer la présente demande de contrôle judiciaire. Cependant, en tout état de cause, comme je l'ai mentionné plus haut, j'ai conclu à l'absence de raison justifiant l'intervention

judiciaire à l'égard de la décision que l'ACPM a prise en l'espèce.

[63] The application for judicial review is dismissed with costs.

[63] La demande de contrôle judiciaire est rejetée avec dépens.

ORDER

ORDONNANCE

This application for judicial review is dismissed with costs.

La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée avec dépens.