

Her Majesty The Queen Appellant

v.

Al Klippert Ltd. Respondent

INDEXED AS: R. v. AL KLIPPERT LTD.

File No.: 25670.

1998: January 29; 1998: April 30.

Present: Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Bastarache JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

Administrative law — Validity of order — Collateral attack on administrative order in penal proceedings — Circumstances in which person charged with failing to comply with administrative order can collaterally attack validity of order — Applicable principles.

Municipal law — Zoning — Non-conforming use — Order made under provincial planning statute enjoining company to stop operating mine on part of its land — Company not availing itself of right to appeal under statute and ignoring order in part — Company charged with failing to comply with order — Whether company can raise validity of order by way of defence — Planning Act, R.S.A. 1980, c. P-9, ss. 81, 154, 155.

In 1964 the respondent company purchased a parcel of land on which it operates a sand and gravel mine. A mine has been in operation on the site since 1959. At that time, the land was situated in a municipal district, which was annexed to the City of Calgary in 1961. In 1991, the respondent dug up a part of the land that had until then gone untouched. Following a citizen's complaint and an investigation by a development officer of the City, the company was served with an order, under s. 81 of the *Alberta Planning Act*, that enjoined it to stop all mining on this part of the land and to restore the site to its original condition. The respondent did not appeal to the Development Appeal Board ("Board") and, although it did stop the operations at issue, it failed to restore the site to its original condition, which would have cost it approximately \$45,500. When charged with

Sa Majesté la Reine Appelante

c.

Al Klippert Ltd. Intimée

RÉPERTORIÉ: R. c. AL KLIPPERT LTD.

Nº du greffe: 25670.

1998: 29 janvier; 1998: 30 avril.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Bastarache.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit administratif — Validité d'une ordonnance — Contestation incidente d'une ordonnance administrative dans le cadre d'une procédure pénale — Dans quelles circonstances une personne accusée de ne pas s'être conformée à une ordonnance administrative peut-elle en soulever la validité de façon incidente? — Principes applicables.

Droit municipal — Zonage — Usage dérogatoire — Ordonnance rendue en vertu d'une loi provinciale sur l'aménagement du territoire enjoignant une compagnie à cesser d'exploiter une carrière sur une partie de son terrain — Compagnie ne se prévalant pas du mécanisme d'appel prévu à la loi et ignorant en partie l'ordonnance — Compagnie accusée de ne pas s'être conformée à l'ordonnance — La compagnie peut-elle soulever comme moyen de défense la validité de l'ordonnance? — Planning Act, R.S.A. 1980, ch. P-9, art. 81, 154, 155.

La compagnie intimée a acheté, en 1964, un terrain sur lequel elle exploite une carrière de sable et de gravier. L'exploitation d'une carrière sur ce site remonte à 1959. À l'époque, le terrain était situé dans un district municipal qui, en 1961, a été fusionné à la ville de Calgary. En 1991, l'intimée a creusé une partie du terrain auparavant inexploité. À la suite d'une plainte d'un citoyen et d'une enquête d'un agent d'aménagement de la ville, la compagnie a fait l'objet d'une ordonnance, fondée sur l'art. 81 de la *Planning Act* de l'Alberta, l'enjoignant de cesser toute excavation sur cette partie du terrain et de remettre les lieux dans leur état antérieur. L'intimée n'a pas interjeté appel devant la commission d'appel en matière d'aménagement («commission») et, bien qu'elle ait cessé l'exploitation litigieuse, elle a négligé de remettre les lieux dans leur état original, ce

failing to comply with the order, the respondent submitted by way of defence that the municipal district had granted the former owner an authorization to operate a mine on the land in 1959. After examining the evidence, the trial judge concluded that such an authorization had in all likelihood been in effect and that the mining operations constituted a non-conforming use that could be continued pursuant to s. 74(4) of the *Planning Act*. The respondent was therefore acquitted. On appeal, the Court of Queen's Bench found the respondent guilty. The court held that the trial judge lacked jurisdiction to determine the merits of the order since an appeal lay to the Board. In a majority decision, the Court of Appeal reversed that judgment and restored the respondent's acquittal.

Held: The appeal should be allowed.

The principles applicable to this case were reviewed in *Consolidated Maybrun*. In summary, whether a collateral attack is possible must be determined by reviewing the legislature's intention as to the appropriate forum. For that purpose, it is helpful to consider, in particular, the following factors: the wording of the statute under the authority of which the order was issued; the purpose of the legislation; the existence of a right of appeal; the kind of collateral attack in light of the expertise or *raison d'être* of the administrative appeal tribunal, and the penalty on a conviction for failing to comply with the order. These factors are not exhaustive and constitute indicia that might be of assistance in determining the legislature's intention. Owing to the particular characteristics of a given administrative scheme, it may be that one of these factors will be decisive on its own in one case.

Applying these principles here leads to the conclusion that the trial judge lacked jurisdiction to determine the merits of the order. The *Planning Act* does not authorize a person affected by an order to disregard the appeal procedure before the Board and then to seek to collaterally attack the order by way of defence to a penal charge. The purpose of the Act is to ensure the harmonious use and development of land in the province by taking into account both economic and environmental interests, as well as the rights of affected individuals. To achieve that purpose, the Act provides that an order issued by a development officer may be appealed to the Board and then, with leave, to the Court of Appeal. This is a public, adversarial process affording the person concerned the opportunity to present his or her point of view and assert his or her rights, and to be informed of

qui lui aurait occasionné une dépense d'environ 45 500 \$. Accusée de ne pas s'être conformée à l'ordonnance, l'intimée soulève, comme moyen de défense, l'existence d'une autorisation d'exploiter une carrière sur le terrain accordée par le district municipal à l'ancien propriétaire en 1959. Après examen de la preuve, le juge du procès a conclu qu'il existait vraisemblablement une telle autorisation et que l'excavation constituait un usage dérogatoire dont la continuation était permise en vertu du par. 74(4) de la *Planning Act*. L'intimée a donc été acquittée. En appel, la Cour du Banc de la Reine a déclaré l'intimée coupable. La cour a statué que le juge du procès n'avait pas compétence pour se prononcer sur le bien-fondé de l'ordonnance vu l'existence d'un droit d'appel devant la commission. La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé ce jugement et rétabli l'acquiescement de l'intimée.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les principes applicables à la présente affaire ont été examinés dans l'arrêt *Consolidated Maybrun*. En résumé, la réponse à la question de savoir si la contestation incidente est possible doit reposer sur un examen de l'intention législative quant au forum approprié. À cette fin, il est utile de considérer, en particulier, les facteurs suivants: les termes de la loi dont découle le pouvoir de rendre l'ordonnance; l'objectif de la loi; l'existence d'un droit d'appel; la nature de la contestation, eu égard à l'expertise ou à la raison d'être de l'instance administrative d'appel, et la sanction imposable pour le non-respect de l'ordonnance. Ces facteurs ne sont pas exhaustifs et constituent des indices susceptibles de cerner l'intention législative. Vu les particularités propres à chaque régime administratif, il se peut qu'un seul de ces facteurs s'avère déterminant dans un cas donné.

Une application de ces principes en l'espèce amène à conclure que le juge du procès n'avait pas compétence pour se prononcer sur le bien-fondé de l'ordonnance. La *Planning Act* ne permet pas à une personne visée par une ordonnance d'ignorer la procédure d'appel devant la commission pour ensuite, à titre de moyen de défense contre une accusation pénale, chercher à contester l'ordonnance de façon incidente. L'objectif de cette loi est d'assurer l'usage et le développement harmonieux du territoire de la province en tenant compte à la fois des intérêts économiques et environnementaux, ainsi que des droits des personnes touchées. Pour réaliser cet objectif, la Loi prévoit qu'une ordonnance rendue par un agent d'aménagement peut faire l'objet d'un appel devant la commission puis, sur autorisation, devant la Cour d'appel. Il s'agit d'un processus contradictoire et

the reasons for the Board's decision. Aside from an application to a superior court for review, this is the only mechanism available for challenging an order. Here, the Court of Appeal's error lies primarily in focusing on the powers of the development officer rather than on those of the Board. It is clear that the Board had jurisdiction to determine questions relating to the existence of a permit or of a right of use based on a non-conforming use. The penalty on a conviction for failing to comply with the order — a maximum fine of \$2,500 — is insufficient to justify disregarding the appeal procedure and allowing collateral attacks.

With respect to the power to order, pursuant to the powers conferred by s. 155 of the *Planning Act*, that the order be complied with, although a judge required to exercise that power can, for sentencing purposes only, consider the merits of the order, this is not a wide open door to collateral attacks to the detriment of the appeal procedure established by the Act. In this case, it is not open to us to decide whether the trial judge erred in exercising that power when imposing the sentence after the judgment of the Court of Queen's Bench.

Cases Cited

Followed: *R. v. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 706, aff'g (1996), 28 O.R. (3d) 161; **referred to:** *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; *Khanna v. Procureur général du Québec* (1984), 10 Admin. L.R. 210; *R. v. Rice*, [1980] C.A. 310.

Statutes and Regulations Cited

Municipal Government Act, S.A. 1994, c. M-26.1.
Planning Act, R.S.A. 1980, c. P-9, ss. 2, 74(4), 81(1), 83(3), (4), 84, 85(2), (3), 152 [am. 1984, c. 33, s. 8], 154 [am. 1991, c. 28, s. 15], 155 [rep. & sub. *idem*, s. 16].

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1996), 187 A.R. 241, 127 W.A.C. 241, 43 Alta. L.R. (3d) 225, 35 M.P.L.R. (2d) 192, 141 D.L.R. (4th) 80, 111 C.C.C. (3d) 108, [1996] 10 W.W.R. 755, [1996] A.J. No. 852 (QL), allowing the respondent's appeal from a judgment of the Court of Queen's Bench (1993), 146 A.R. 211,

public offrant à la personne concernée la possibilité d'exposer son point de vue et de faire valoir ses droits, ainsi que d'être informée des motifs qui sous-tendent la décision de la commission. Outre la demande de révision en cour supérieure, c'est le seul mécanisme par lequel une ordonnance peut être contestée. En l'occurrence, l'erreur de la Cour d'appel réside principalement dans l'accent qu'elle a mis sur les pouvoirs de l'agent d'aménagement plutôt que sur ceux de la commission. Il est clair que la commission avait compétence pour trancher les questions relatives à l'existence d'un permis ou d'un droit d'exploitation fondé sur un usage dérogatoire. Quant à la sanction imposable pour le non-respect de l'ordonnance — une amende maximale de 2 500 \$ —, elle est insuffisante pour que l'on puisse ignorer la procédure d'appel et permettre les contestations incidentes.

Par ailleurs, en ce qui concerne le pouvoir d'ordonner le respect de l'ordonnance, prévu à l'art. 155 de la *Planning Act*, bien que le juge appelé à l'exercer puisse tenir compte, pour les fins de la sentence uniquement, du bien-fondé de l'ordonnance, cela n'a pas pour effet d'ouvrir la porte aux contestations incidentes au détriment de la procédure d'appel instaurée par la Loi. En l'espèce, il ne nous appartient pas de décider si le juge du procès a erré en exerçant ce pouvoir lors du prononcé de la sentence après le jugement de la Cour du Banc de la Reine.

Jurisprudence

Arrêt suivi: *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 706, conf. (1996), 28 O.R. (3d) 161; **arrêts mentionnés:** *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *Khanna c. Procureur général du Québec* (1984), 10 Admin. L.R. 210; *R. c. Rice*, [1980] C.A. 310.

Lois et règlements cités

Municipal Government Act, S.A. 1994, ch. M-26.1.
Planning Act, R.S.A. 1980, ch. P-9, art. 2, 74(4), 81(1), 83(3), (4), 84, 85(2), (3), 152 [mod. 1984, ch. 33, art. 8], 154 [mod. 1991, ch. 28, art. 15], 155 [abr. & rempl. *idem*, art. 16].

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1996), 187 A.R. 241, 127 W.A.C. 241, 43 Alta. L.R. (3d) 225, 35 M.P.L.R. (2d) 192, 141 D.L.R. (4th) 80, 111 C.C.C. (3d) 108, [1996] 10 W.W.R. 755, [1996] A.J. No. 852 (QL), qui a accueilli l'appel de l'intimée contre un jugement de la Cour du Banc de la Reine (1993), 146 A.R.

[1993] A.J. No. 1094 (QL), which had allowed the Crown's appeal from the respondent's acquittal (1993), 142 A.R. 71, 15 M.P.L.R. (2d) 62, [1993] A.J. No. 398 (QL). Appeal allowed.

Brian A. Crane, Q.C., and John H. Gescher, for the appellant.

Gary C. Courtney, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered by

¹ L'HEUREUX-DUBÉ J. — This appeal was heard the same day as the appeal in *R. v. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 706, and the decision is rendered simultaneously. As in *Consolidated Maybrun*, the issue here is whether a person facing penal charges for failing to comply with an administrative order can challenge the validity of the order by way of defence when the appeal process provided for by law for such a challenge has not been pursued.

I. Facts

² Since 1964, Al Klippert Ltd. has owned 40 acres of land in the Calgary area on which it operates a sand and gravel mine. A mine has been in operation on the site since 1959, at which time the land was part of the Municipal District of Rockyview. After the Municipal District of Rockyview was annexed to the City of Calgary in 1961, the land was included in an urban zone pursuant to By-law 2P80.

³ In 1991, in the course of its operations, Klippert dug up a part of the land that had until then gone untouched. In response to a citizen's complaint, a development officer of the City went to the site and observed that trees and shrubs had been removed and that digging had taken place on three acres of land. On February 7, 1992, the officer notified Klippert that an investigation was in progress concerning a potential breach of By-law 2P80. The notice also requested Klippert to stop the operations.

211, [1993] A.J. No. 1094 (QL), qui avait accueilli l'appel du ministère public contre l'acquittement de l'intimée (1993), 142 A.R. 71, 15 M.P.L.R. (2d) 62, [1993] A.J. No. 398 (QL). Pourvoi accueilli.

Brian A. Crane, c.r., et John H. Gescher, pour l'appelante.

Gary C. Courtney, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ — Le présent pourvoi a été entendu le même jour que l'affaire *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 706, et la décision est rendue simultanément. Comme dans l'affaire *Consolidated Maybrun*, il s'agit ici de déterminer si une personne faisant face à des accusations pénales pour avoir violé une ordonnance administrative peut, en défense, soulever la validité de l'ordonnance alors que les voies d'appel prévues par la loi à cette fin n'ont pas été exercées.

I. Les faits

Al Klippert Ltd. possède depuis 1964 quarante acres de terrain situés dans la région de Calgary où elle exploite une carrière de sable et de gravier. L'exploitation d'une carrière sur le site remonte à 1959, alors que le terrain faisait partie du district municipal de Rockyview. Suite à l'annexion, en 1961, de cette municipalité à la ville de Calgary, le terrain est inclus dans une zone urbaine par le règlement 2P80.

En 1991, dans le cours de ses opérations, Klippert creuse une partie du terrain auparavant inexploité. Répondant à une plainte formulée par un citoyen, un agent d'aménagement de la ville se rend sur les lieux et constate que des arbres de même que des arbustes ont été enlevés et qu'on a excavé trois acres de terrain. Le 7 février 1992, l'agent avise Klippert qu'une enquête est en cours relativement à une possible violation du règlement 2P80. L'avis demande également à Klippert de cesser les opérations.

On March 30, 1992, Klippert was served with notice of an order, issued pursuant to s. 81 of the *Planning Act*, R.S.A. 1980, c. P-9, that enjoined it to stop all mining on the three acres in question and to restore the site to its original condition within 60 days. The order further prohibited any future mining on the parcel of land in question. In addition, a letter accompanying the order advised Klippert of its right to appeal the order to the Development Appeal Board within 14 days.

Although the respondent did stop the operations at issue, it failed to restore the site to its original condition, which would have cost it approximately \$45,500. A charge of failing to comply with the order was accordingly filed in the Provincial Court on June 10, 1992.

II. Judgments

1. *Provincial Court (Criminal Division)* (1993), 142 A.R. 71

At trial, Klippert submitted by way of defence that the Municipal District of Rockyview had granted the former owner an authorization in 1959, two years before being annexed to the City of Calgary. Although there was no permit attesting to this authorization, the judge concluded, based on the testimony and on the minutes of meetings of the Interim Development Board, in existence at that time, that an authorization to operate a sand and gravel mine on the land had in all likelihood been effective since 1959. He also accepted Klippert's alternative argument that the mining operations constituted a non-conforming use that could be continued pursuant to s. 74(4) of the *Planning Act*. Since the use was lawful, the judge acquitted Klippert of the offence with which it was charged, that is, of contravening the order by failing to restore the site to its original condition.

Le 30 mars 1992, Klippert reçoit avis d'une ordonnance, délivrée sous l'autorité de l'art. 81 de la *Planning Act*, R.S.A. 1980, ch. P-9, l'enjoignant de cesser toute excavation sur les trois acres en question et de remettre les lieux dans leur état antérieur dans un délai de 60 jours. De plus, l'ordonnance prohibe toute excavation future de la partie de terrain en question. Par ailleurs, une lettre accompagnant l'ordonnance avise Klippert de son droit d'en appeler dans les 14 jours à la commission d'appel en matière d'aménagement.

Bien que l'intimée cesse l'exploitation litigieuse, elle néglige de remettre les lieux dans leur état d'origine, ce qui aurait signifié pour elle une dépense d'environ 45 500 \$. En conséquence, le 10 juin 1992, une accusation d'avoir fait défaut de se conformer à l'ordonnance est déposée en Cour provinciale.

II. Les décisions antérieures

1. *La Cour provinciale (Division criminelle)* (1993), 142 A.R. 71

Au procès, Klippert soulève comme moyen de défense l'existence d'une autorisation accordée par le district municipal de Rockyview à l'ancien propriétaire en 1959, soit deux ans avant l'annexion à la ville de Calgary. Bien qu'il n'existe pas de permis attestant de cette autorisation, le juge conclut, à la lumière des témoignages et des procès-verbaux des réunions de la commission intérimaire d'aménagement, telle qu'elle existait à l'époque pertinente, qu'il existait vraisemblablement, à partir de 1959, une autorisation permettant d'exploiter sur le terrain une carrière de sable et de gravier. Il accepte également l'argument subsidiaire de Klippert selon lequel l'excavation constitue un usage dérogatoire dont la continuation est permise par le par. 74(4) de la *Planning Act*. Considérant la légalité de l'exploitation, le juge conclut que Klippert n'est pas coupable de l'infraction reprochée, soit d'avoir contrevenu à l'ordonnance en ne remettant pas les lieux en état.

2. *Court of Queen's Bench* (1993), 146 A.R. 211

⁷ According to Chrumka J., the basic question was whether the trial judge had jurisdiction to determine the merits of the order. Since an appeal lay to the Development Appeal Board, which can determine the validity or merits of an order, substitute a different order or simply revoke the order, he held that the trial judge lacked jurisdiction to determine the merits of the order. In his view, this jurisdiction lay in the Board alone. He found Klippert guilty of breaching the order and remitted the matter to the trial judge for sentencing.

3. *Provincial Court (Criminal Division), On Sentencing*

⁸ In light of the deterrent purpose of the penalty, the judge sentenced Klippert to pay a fine of \$1,000. In addition, exercising the powers conferred on him by s. 155 of the *Planning Act*, he ordered Klippert to comply with the order by restoring the site to its original condition and refraining in future from any mining operations on the parcel of land at issue.

4. *Court of Appeal* (1996), 187 A.R. 241

⁹ Writing for the majority, Conrad J.A. reversed the decision of the Court of Queen's Bench and held that the trial judge could determine the merits of the order in a penal proceeding. In her view, the deference courts must show to decisions within the expertise of administrative tribunals does not apply in the same way to all decisions of public officials. On reviewing the *Planning Act*, she concluded that the legislature had not intended to bar a person charged with failing to comply with an order from having a trial judge review the order on its merits. According to her, to permit a collateral attack is not inconsistent with the purposes of the Act. She also observed that the Act does not ascribe finality to a development officer's order, which is but the first step in the process. Finally, on sentencing, she

2. *La Cour du Banc de la Reine* (1993), 146 A.R. 211

Selon le juge Chrumka, la question essentielle est de savoir si le juge du procès avait juridiction pour se prononcer sur les mérites de l'ordonnance. Considérant l'existence d'un recours à la commission d'appel en matière d'aménagement, qui peut se prononcer sur la validité d'une ordonnance ou son mérite, substituer une ordonnance différente ou simplement annuler l'ordonnance, il conclut que le juge du procès n'avait pas juridiction pour se prononcer sur le mérite de l'ordonnance. Selon lui, cette juridiction appartient exclusivement à la commission. Il conclut que Klippert est coupable d'avoir violé l'ordonnance et retourne le dossier en première instance pour qu'une peine soit déterminée.

3. *La Cour provinciale (Division criminelle), sur sentence*

Considérant l'objectif dissuasif de la peine, le juge condamne Klippert à une amende de 1 000 \$. En sus, exerçant les pouvoirs conférés par l'art. 155 de la *Planning Act*, il ordonne à Klippert de se conformer à l'ordonnance en remettant les lieux en état et de s'abstenir, pour l'avenir, de toute excavation sur la partie de terrain en litige.

4. *La Cour d'appel* (1996), 187 A.R. 241

Écrivant pour la majorité, Madame le juge Conrad infirme la décision rendue par la Cour du Banc de la Reine et conclut que le juge du procès pouvait se prononcer sur le mérite de l'ordonnance dans le cadre d'un procès pénal. Selon elle, la retenue judiciaire dont les cours de justice doivent faire preuve à l'égard des décisions relevant de l'expertise de tribunaux administratifs ne vaut pas de la même manière pour toute décision d'un officier public. Examinant la *Planning Act*, elle conclut que le législateur n'a pas voulu empêcher qu'une personne accusée d'avoir violé une ordonnance puisse obtenir une révision au mérite par le juge du procès. Selon elle, le fait de permettre l'attaque incidente n'est pas contraire aux objectifs poursuivis par la Loi. Elle note également que la

referred to s. 155, which empowers a trial judge to order the accused to comply with the order. In her view, the trial judge is thereby called upon to rule on land-use planning matters.

Hetherington J.A., in dissent, would have dismissed the appeal for the reasons of Laskin J.A. in *R. v. Consolidated Maybrun Mines Ltd.* (1996), 28 O.R. (3d) 161 (C.A.).

III. Issue

The only issue is whether the trial judge had jurisdiction to determine the merits of the administrative order.

IV. Relevant Statutory Provisions

I note that the *Planning Act* has since been replaced by the *Municipal Government Act*, S.A. 1994, c. M-26.1. At the relevant time, the *Planning Act* provided as follows:

81 (1) If a development officer finds that a development or use of land or buildings is not in accordance with

. . .

(c) a land use by-law or the land use regulations,

the development officer may, by notice in writing, order the registered owner, the person in possession of the land or buildings or the person responsible for the contravention or all or any of them to

(d) stop the development or use of the land or building in whole or part as directed by the notice,

. . .

(f) take other measures specified in the notice so that the development or use of the land or building is in accordance with this Act, the regulations, a development permit, subdivision approval or land use by-law, as the case may be,

Loi ne déclare pas finale l'ordonnance rendue par l'agent d'aménagement, laquelle n'est que la première étape du processus. Enfin, en ce qui a trait à la sentence, elle s'appuie sur l'art. 155 qui permet au juge du procès d'ordonner que l'accusé se conforme à l'ordonnance. Selon elle, le juge du procès se trouve ainsi appelé à se prononcer sur des questions de planification foncière.

Madame le juge Hetherington, dissidente, aurait rejeté l'appel pour les motifs du juge Laskin dans l'affaire *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.* (1996), 28 O.R. (3d) 161 (C.A.).

III. La question en litige

L'unique question consiste à savoir si le juge du procès avait juridiction pour se prononcer quant au mérite de l'ordonnance administrative.

IV. Les dispositions législatives pertinentes

Je souligne que la *Planning Act* a été depuis remplacée par la *Municipal Government Act*, S.A. 1994, ch. M-26.1. Telle qu'elle existait à l'époque pertinente, la *Planning Act* prévoyait:

[TRANSLATION]

81 (1) L'agent d'aménagement qui conclut que l'aménagement ou l'usage d'un terrain ou bâtiment n'est pas conforme à

. . .

c) un règlement municipal concernant l'usage du territoire ou à la réglementation en la matière,

peut, au moyen d'un avis écrit, ordonner au propriétaire inscrit, à la personne en possession du terrain ou bâtiment, à la personne responsable de la contravention, ou à toutes ces personnes,

d) de cesser, complètement ou en partie, d'aménager ou d'utiliser le terrain ou bâtiment, conformément à l'avis,

. . .

f) de prendre les autres mesures mentionnées dans l'avis afin de rendre l'aménagement ou l'usage du terrain ou bâtiment conforme, selon le cas, à la présente loi, à la réglementation, à un permis d'aménagement, à une approbation de lotissement ou à un règlement municipal concernant l'usage du territoire,

10

11

12

within the time specified by the notice.

83 . . .

(3) If a development officer

- (a) refuses or fails to issue a development permit to a person,
- (b) issues a development permit subject to conditions, or
- (c) issues an order under section 81,

the person applying for the permit or affected by the order under section 81, as the case may be, may appeal to a development appeal board in accordance with this Division.

(4) A person affected by an order, decision or development permit made or issued by a development officer, other than a person having a right of appeal under subsection (3), may appeal to a development appeal board in accordance with this Division.

84 (1) An appeal to a development appeal board shall be commenced by serving a written notice of the appeal on the development appeal board within 14 days after,

- (a) in the case of an appeal made by a person referred to in section 83(3), the date on which
 - (i) the person is notified of the order or decision or the issuance of the development permit, or

. . .

(2) Within 30 days of receipt of a notice of appeal, the development appeal board shall hold a public hearing respecting the appeal.

85 . . .

(2) The development appeal board shall

- (a) make and keep a written record of its proceedings, which may be in the form of a summary of the evidence presented to it at the hearing, and
- (b) give its decision in writing together with reasons for the decision within 15 days of the conclusion of the hearing.

dans le délai prescrit par l'avis.

83 . . .

(3) Dans le cas où l'agent d'aménagement

- a) refuse ou omet de délivrer un permis d'aménagement,
- b) délivre un permis d'aménagement à certaines conditions, ou
- c) rend une ordonnance fondée sur l'article 81,

la personne qui demande le permis ou qui est touchée par l'ordonnance fondée sur l'article 81, selon le cas, peut interjeter appel devant une commission d'appel en matière d'aménagement, conformément à la présente section.

(4) La personne touchée par l'ordonnance ou la décision d'un agent d'aménagement, ou par le permis d'aménagement délivré par ce dernier, autre que celle qui a un droit d'appel en vertu du paragraphe (3), peut interjeter appel devant une commission d'appel en matière d'aménagement, conformément à la présente section.

84 (1) L'appel devant une commission d'appel en matière d'aménagement est interjeté en signifiant un avis écrit à la commission d'appel en matière d'aménagement dans les 14 jours suivant,

- a) dans le cas d'un appel interjeté par une personne mentionnée au paragraphe 83(3), la date à laquelle
 - (i) la personne a été avisée de l'ordonnance, de la décision ou de la délivrance du permis d'aménagement, ou

. . .

(2) Dans les 30 jours suivant la date de la réception d'un avis d'appel, la commission d'appel en matière d'aménagement tient une audience publique concernant l'appel.

85 . . .

(2) La commission d'appel en matière d'aménagement doit

- a) tenir un registre de ses procédures, qui peut prendre la forme d'un résumé de la preuve produite devant elle à l'audience, et
- b) rendre sa décision motivée par écrit dans les 15 jours suivant la fin de l'audience.

(3) In determining an appeal, the development appeal board

. . .

(b) may confirm, revoke or vary the order, decision or development permit or any condition attached to any of them or make or substitute an order, decision or permit of its own;

. . .

152 (1) Subject to subsection (2), on a question of law or on a question of jurisdiction, an appeal lies to the Court of Appeal from the Board or a development appeal board.

(2) An application for leave to appeal pursuant to subsection (1) shall be made

(a) to a judge of the Court of Appeal, and

(b) within 30 days after the issue of the order, decision, permit or approval sought to be appealed,

and notice of the application shall be given to the Board or the development appeal board, as the case may be, and such other persons as the judge may direct.

(3) On hearing the application and the representations of those persons who are, in the opinion of the judge, affected by the application, the judge may

(a) grant leave to appeal,

(b) direct which persons or other bodies shall be named as respondents to the appeal,

(c) specify the questions of law or questions of jurisdiction to be appealed, and

(d) make any order as to the costs of the application that he considers appropriate.

(4) If an appeal is from a development appeal board, the municipal corporation shall be given notice of the application for leave to appeal and shall be a respondent to the application and, if leave is granted, a respondent to the appeal.

. . .

154 A person who

(3) En statuant sur un appel, la commission d'appel en matière d'aménagement

. . .

b) peut confirmer, révoquer ou modifier l'ordonnance, la décision ou le permis d'aménagement, ou toute condition qui s'y rattache, ou les remplacer elle-même par une nouvelle ordonnance ou décision ou par un nouveau permis;

. . .

152 (1) Sous réserve du paragraphe (2), la décision de la Commission ou d'une commission d'appel en matière d'aménagement peut faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel, relativement à toute question de droit ou de compétence.

(2) Une demande d'autorisation d'appel fondé sur le paragraphe (1) doit être présentée

a) à un juge de la Cour d'appel

b) dans les 30 jours suivant la date de l'ordonnance, de la décision, du permis ou de l'approbation faisant l'objet de l'appel,

et un avis de la demande doit être remis à la Commission ou à la commission d'appel en matière d'aménagement, selon le cas, ainsi qu'à toute autre personne que le juge peut désigner.

(3) À l'audition de la demande et des observations des personnes qui, à son avis, sont touchées par la demande, le juge peut

a) accorder l'autorisation d'appel,

b) désigner les personnes physiques ou morales qui doivent être nommées comme parties intimées dans l'appel,

c) préciser les questions de droit ou de compétence devant faire l'objet de l'appel, et

d) rendre toute ordonnance qu'il estime appropriée quant aux dépens relatifs à la demande.

(4) Si l'appel est interjeté contre la décision d'une commission d'appel en matière d'aménagement, la municipalité doit être avisée de la demande d'autorisation d'appel et doit être partie intimée dans la demande et, si l'autorisation est accordée, partie intimée dans l'appel.

. . .

154 Est coupable d'une infraction et passible d'une amende d'au plus 2 500 \$, quiconque

(a) contravenes any provision of this Act or the regulations,

(a.1) contravenes a land use by-law,

(b) contravenes an order under section 81,

. . . .

is guilty of an offence and is liable to a fine of not more than \$2500.

155 If a person is found guilty of an offence under section 154, the court may, in addition to any other penalty imposed, order the person to comply with

(a) this Act, the regulations or a land use by-law,

(b) an order under section 81, or

(c) a development permit, a subdivision approval or a condition attached to a development permit or subdivision approval.

V. Analysis

1. *Applicable Principles*

¹³ In *Consolidated Maybrun*, *supra*, this Court reviewed the applicable principles for determining whether a person charged with failing to comply with an administrative order can collaterally attack the order by way of defence. I do not intend here to repeat all the matters discussed in that decision. In summary, whether a collateral attack is possible must be determined by reviewing the legislature's intention as to the appropriate forum. For that purpose, I stated that it might be helpful to consider, in particular, the following factors: (1) the wording of the statute under the authority of which the order was issued; (2) the purpose of the legislation; (3) the existence of a right of appeal; (4) the kind of collateral attack in light of the expertise or *raison d'être* of the administrative appeal tribunal; and (5) the penalty on a conviction for failing to comply with the order.

¹⁴ However, I wish to stress once again that these factors are not necessarily exhaustive but rather constitute various indicia which might be of assistance in determining the legislature's intention.

a) contrevient à une disposition de la présente loi ou des règlements,

a.1) contrevient à un règlement municipal concernant l'usage du territoire,

b) contrevient à une ordonnance fondée sur l'article 81,

. . . .

155 Lorsqu'une personne est reconnue coupable d'une infraction définie à l'article 154, la cour peut, en sus de toute autre peine, lui ordonner de se conformer

a) à la présente loi, à la réglementation ou à un règlement municipal concernant l'usage du territoire

b) à une ordonnance fondée sur l'article 81, ou

c) à un permis d'aménagement, à une approbation de lotissement ou encore à une condition de permis d'aménagement ou d'approbation de lotissement.

V. Analyse

1. *Les principes applicables*

Dans l'affaire *Consolidated Maybrun*, précitée, notre Cour a examiné les principes applicables pour déterminer si une personne accusée d'avoir violé une ordonnance administrative peut, en défense, contester cette ordonnance de façon incidente. Je n'entends pas reprendre ici l'ensemble des considérations exprimées dans cet arrêt. En résumé, la réponse à la question de savoir si la contestation incidente est possible doit reposer sur un examen de l'intention législative quant au forum approprié. À cette fin, j'ai indiqué qu'il pouvait être utile de considérer, en particulier, les facteurs suivants: (1) les termes de la loi dont découle le pouvoir de rendre l'ordonnance; (2) l'objectif de la loi; (3) l'existence d'un droit d'appel; (4) la nature de la contestation, eu égard à l'expertise ou à la raison d'être de l'instance administrative d'appel; et (5) la sanction imposable pour défaut d'avoir respecté l'ordonnance.

Je tiens à rappeler, cependant, que ces facteurs ne sont pas nécessairement exhaustifs mais constituent plutôt divers indices susceptibles de nous aider à cerner l'intention législative. De même, en

Furthermore, due to the particular characteristics of a given administrative scheme, it may be that one of these factors will be decisive on its own in one case but not in another. The determination of legislative intent is never a mechanical act, and an inflexible formula cannot be applied in carrying it out.

2. *Application of the Principles to the Case at Bar*

Applying the principles from *Consolidated Maybrun*, *supra*, to the case at bar, I conclude that the Court of Appeal erred in permitting the collateral attack on the administrative order.

The purpose of the *Planning Act*, as stated in s. 2 thereof, is to ensure the harmonious use and development of land in the province by taking into account both economic and environmental interests, as well as the rights of affected individuals. The growth of modern societies has shown the serious problems that can result from anarchic development and use of land, in particular those problems concerning public health and the environment. While the public interest in regulating land use is indisputable, such regulation must also take the rights of affected individuals into account. Furthermore, as I stated in *Consolidated Maybrun*, *supra*, at para. 27:

In order to ensure the integrity of . . . administrative structures, while at the same time seeking to protect the rights of individuals affected by government actions, the legislature is free to set up internal mechanisms and establish appropriate forums to enable such individuals to assert their rights. In considering the requirements resulting from the rule of law and the rights of a person accused of non-compliance with an administrative order, it is important not to isolate the penal proceedings from the whole of the process established by the legislature.

In the present case, the Act establishes a process and a specific forum for achieving the purpose of balancing the public interest against individual rights. In the specific case of an order issued by a

raison des particularités propres à chaque régime administratif, il se peut qu'un seul de ces facteurs s'avère déterminant dans un cas donné mais non dans un autre. La recherche de l'intention législative n'est jamais un acte mécanique et on ne saurait pour y parvenir recourir à quelque formule rigide.

2. *L'application des principes à la présente affaire*

En l'espèce, appliquant les principes dégagés dans l'arrêt *Consolidated Maybrun*, précité, je conclus que la Cour d'appel a erré en permettant la contestation incidente de l'ordonnance administrative.

L'objectif de la *Planning Act*, tel qu'il est d'ailleurs énoncé à son art. 2, est d'assurer l'usage et le développement harmonieux du territoire de la province en tenant compte à la fois des intérêts économiques et environnementaux, ainsi que des droits des individus affectés. Le développement des sociétés modernes a montré les difficultés importantes, notamment du point de vue de la santé publique et de l'environnement, pour ne nommer que celles-là, pouvant résulter d'un développement et d'un usage anarchique du territoire. En même temps que l'intérêt public à réglementer l'usage du territoire est incontestable, cette réglementation doit également tenir compte des droits des individus affectés. Par ailleurs, comme je l'affirme dans l'affaire *Consolidated Maybrun*, précitée, au par. 27:

Afin d'assurer l'intégrité [des] structures administratives tout en cherchant à protéger les droits des personnes affectées par les actes de l'Administration, il est loisible au législateur de mettre en place des mécanismes internes et de prévoir des forums appropriés pour permettre à ces personnes de faire valoir leurs droits. En considérant les exigences qui découlent du principe de légalité et les droits d'une personne accusée de ne pas s'être conformée à une ordonnance administrative, il importe de ne pas isoler l'instance pénale de l'ensemble du processus mis en place par le législateur.

En l'espèce, la Loi prévoit un processus et un forum particulier afin que l'objectif d'assurer un équilibre entre l'intérêt public et les droits individuels soit réalisé. Dans le cas particulier d'une

15

16

17

development officer, the *Planning Act* provides for a full appeal mechanism. Thus, under ss. 83 and 84, a person affected by an order or denied a permit may, within 14 days, appeal to a development appeal board. The Act then requires the Board to notify the municipal authorities concerned and hold a public hearing within 30 days. It must also keep a record of the hearing and give written reasons within 15 days of the conclusion of the hearing. It may confirm or revoke the order, or issue a new one.

ordonnance rendue par un agent d'aménagement, un mécanisme d'appel complet est prévu à la *Planning Act*. Ainsi, en vertu des art. 83 et 84, une personne qui est visée par une ordonnance ou à qui un permis a été refusé peut, dans les 14 jours, s'adresser à une commission d'appel en matière d'aménagement. Celle-ci doit alors, en vertu de la Loi, aviser les autorités municipales intéressées et tenir des audiences publiques dans les 30 jours. Elle doit, en outre, tenir un registre des audiences et donner des motifs écrits dans les 15 jours de la fin des audiences. Elle peut confirmer ou infirmer l'ordonnance, ou encore en délivrer une nouvelle.

¹⁸ I see no inconsistency between full recognition of the rights of affected individuals and the procedure established by the legislature for the Development Appeal Board's proceedings. As can be seen, this is a public, adversarial process affording the person concerned the opportunity to present his or her point of view and assert his or her rights, and ultimately to be informed of the reasons for the Board's decision. Furthermore, an interested party may, if dissatisfied with the Board's decision, take his or her case to the Court of Appeal on a question of law or of jurisdiction. It should be noted that this is not an appeal as of right, but one requiring leave of a judge of the Court of Appeal. Not only is this a full appeal mechanism, but the procedure for applying to the Court of Appeal for leave shows the protection the legislature intended to afford the Board's decisions and the importance it placed in that body.

Je ne vois aucune incompatibilité entre la pleine reconnaissance des droits des individus affectés et la procédure établie par le législateur devant la commission d'appel en matière d'aménagement. Comme on le constate, il s'agit d'un processus contradictoire et public offrant à la personne concernée la possibilité d'exposer son point de vue et de faire valoir ses droits, ainsi que, ultimement, d'être informée des motifs qui sous-tendent la décision de la commission. De plus, la partie intéressée peut, si elle n'est pas satisfaite de la décision de la commission, porter l'affaire devant la Cour d'appel sur une question de droit ou de juridiction. Je souligne qu'il ne s'agit pas d'un appel de plein droit, mais plutôt sur autorisation d'un juge de la Cour d'appel. Non seulement s'agit-il là d'un mécanisme d'appel complet, mais la procédure d'autorisation devant la Cour d'appel montre la protection que le législateur a voulu accorder aux décisions de la commission et l'importance qu'il accorde à cette instance.

¹⁹ It is true, as underlined by the Court of Appeal, that where the initial stage of the order is concerned: "There has been no hearing in front of a board with expertise. One person, making an initial judgement, makes a direction without the normal safeguards of ensuring both sides have been heard" (p. 248). However, it is for this very reason that the Act provides for the possibility of appealing to the Board within 14 days. In my view, aside from an application to a superior court for review,

Il est vrai, comme le souligne la Cour d'appel, qu'au stade initial de l'ordonnance: [TRADUCTION] "Aucune audience n'a été tenue devant une commission spécialisée. Une seule personne, en exerçant un jugement initial, donne une directive sans bénéficier de la protection qu'offre normalement le fait de s'assurer que les deux parties ont été entendues" (p. 248). Mais c'est précisément pour ce motif que la Loi prévoit la possibilité d'un appel à la commission dans les 14 jours. À mon avis, outre

this is the only mechanism available for challenging an order.

Here, the Court of Appeal's error lies primarily in focusing on the powers of the development officer rather than on those of the Development Appeal Board. While the subject of the challenge is the officer's order, the question whether the order can be challenged without appealing to the Board requires that the Board's jurisdiction be considered first. From this perspective, it is not especially helpful to focus, as did the Court of Appeal, on the fact that the Act confers no exclusiveness whatsoever on the development officer's decisions or that an order issued by the officer is not final. The point at issue here is not whether the officer's order may or may not be challenged, but in what forum that challenge must take place and, more specifically, whether the legislature intended that the officer's decision be challenged before the Development Appeal Board rather than in a penal court. The discussion must therefore focus on the Board's jurisdiction.

Nor is it helpful, in my view, to consider, as the Court of Appeal did, the fact that Klippert could have been charged with breaching the municipal by-law rather than with failing to comply with the order, and that in such a case it might have raised the existence of a permit. This tells us nothing about the legislature's intention regarding the appropriate way to challenge an order issued pursuant to the Act. Had Klippert simply been charged with breaching the municipal by-law, it can of course be assumed that it would have been able, by way of defence, to raise the existence of a permit or even to challenge the validity of the by-law: *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; *Khanna v. Procureur général du Québec* (1984), 10 Admin. L.R. 210 (Que. C.A.); *R. v. Rice*, [1980] C.A. 310. In such a case, it would have been inappropriate to

la demande de révision en cour supérieure, c'est là le seul mécanisme par lequel une ordonnance peut être contestée.

En l'occurrence, l'erreur de la Cour d'appel réside principalement dans l'accent qu'elle a mis sur les pouvoirs de l'agent d'aménagement plutôt que sur ceux de la commission d'appel en matière d'aménagement. Bien que l'objet de la contestation soit l'ordonnance rendue par l'agent, la question de savoir s'il est possible de contester l'ordonnance sans s'adresser à la commission exige que l'on s'interroge en premier lieu sur la juridiction de la commission. Dans cette optique, il n'est pas particulièrement utile d'insister, comme le fait la Cour d'appel, sur le fait que la Loi ne confère pas un quelconque degré d'exclusivité aux décisions de l'agent d'aménagement ou encore qu'une ordonnance rendue par l'agent n'a pas un caractère final. En effet, la question litigieuse ici n'est pas de savoir si l'ordonnance rendue par l'agent peut ou non être contestée, mais plutôt dans quel forum cette contestation doit avoir lieu et, plus précisément, si la législature a voulu que la décision de l'agent soit contestée devant la commission d'appel en matière d'aménagement plutôt que devant un tribunal pénal. À cette fin, c'est donc sur la juridiction de la commission qu'il faut centrer l'examen.

À mon avis, il n'est pas davantage utile, selon moi, de considérer, à l'instar de la Cour d'appel, le fait que Klippert aurait pu être accusée de violation du règlement municipal plutôt que de non-respect de l'ordonnance et que, dans ce cas, elle aurait pu invoquer l'existence d'un permis. Cela ne nous informe en rien de l'intention du législateur quant à la façon appropriée de contester une ordonnance rendue sous l'autorité de la Loi. Si Klippert avait simplement été accusée d'avoir violé le règlement municipal, on peut certes supposer qu'elle aurait été autorisée à se défendre en invoquant l'existence d'un permis ou même en contestant la validité du règlement: *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *Khanna c. Procureur général du Québec* (1984), 10 Admin. L.R. 210 (C.A. Qué.); *R. c. Rice*, [1980] C.A. 310. Dans ce cas, en effet, on serait bien mal

20

21

criticize Klippert for failing to appeal the matter to the Board, as the Board in the absence of an order would not have had jurisdiction to hear such an appeal. However, the situation before the Court is totally different. An order was issued from which an appeal lay to the Board and then, with leave, to the Court of Appeal. In this context, the existence of a permit or of a right of use based on a non-conforming use are clearly questions over which the Board had jurisdiction. After neither complying with the order nor seeking to challenge it in accordance with the requisite procedure, Klippert cannot reformulate the charge as it pleases in order to defend itself as if only the municipal by-law were at issue. I would add that had the by-law's validity been challenged, the penal court's jurisdiction would not be a problem. However, that is not the case here.

venu de reprocher à Klippert de ne pas avoir porté l'affaire devant la commission puisque celle-ci, en l'absence d'ordonnance, n'aurait pas juridiction. Mais c'est une toute autre situation qui nous concerne ici. Une ordonnance a été délivrée pour laquelle un droit d'appel existe devant la commission puis, sur autorisation, devant la Cour d'appel. Dans ce contexte, l'existence d'un permis ou d'un droit d'exploitation fondé sur un usage dérogatoire sont clairement des questions à l'égard desquelles la commission avait juridiction. N'ayant ni respecté l'ordonnance, ni cherché à la contester suivant la procédure requise, Klippert ne peut reformuler l'accusation à sa guise pour se défendre comme si seul le règlement municipal était en cause. Je note, par ailleurs, que si la validité du règlement était contestée, la juridiction du tribunal pénal ne poserait pas problème. Ce n'est toutefois pas le cas ici.

22

I turn now to the question of sentencing. Section 154 provides for a fine of up to \$2,500. In itself, this penalty is insufficient to justify disregarding the appeal procedure and allowing collateral attacks. However, unlike the situation in *Consolidated Maybrun*, *supra*, the *Planning Act* gives the trial judge the power to order, in addition to this penalty, that the accused comply with the development officer's order (s. 155). This power was in fact exercised by Judge Delong in the case at bar, with the result that the three acres at issue may no longer be mined and that the land must be restored to its original condition. It was adduced in evidence that the cost of restoring the land would be approximately \$45,500. On the one hand, it cannot be denied that this is an especially serious consequence for the accused. On the other, it was pointed out that s. 155 has the effect of requiring the judge to rule on land-use planning matters, so that the hesitation to allow the trial judge to determine the merits of the order would not be justified. The Court of Appeal accepted this argument.

J'en viens à considérer la peine. L'article 154 prévoit une amende pouvant aller jusqu'à 2 500 \$. En elle-même, cette sanction est insuffisante pour justifier que l'on puisse ignorer la procédure d'appel et permettre les contestations incidentes. Toutefois, et contrairement à la situation dans l'affaire *Consolidated Maybrun*, précitée, la *Planning Act* donne au juge du procès le pouvoir d'ordonner, en sus, que l'accusé se soumette à l'ordonnance de l'agent d'aménagement (art. 155). Ce pouvoir a d'ailleurs été exercé en l'espèce par le juge Delong, avec la conséquence que les trois acres en litige ne peuvent désormais être excavés et que le terrain doit être remis en état. À cet égard, il a été mis en preuve que le coût de la remise en état serait aux alentours de 45 500 \$. D'une part, on ne peut nier qu'il s'agit là de conséquences particulièrement lourdes pour l'accusée. D'autre part, on nous fait remarquer que l'art. 155 a pour effet d'amener le juge à se prononcer sur des questions de planification foncière, de sorte que les réticences à permettre au juge du procès de se prononcer sur le mérite de l'ordonnance ne seraient pas justifiées. Cet argument a d'ailleurs été retenu en Cour d'appel.

23

Although I sympathize with the respondent on this point, I nevertheless do not believe that the

Bien que je sympathise avec l'intimée sur ce point, je ne crois pas que la solution consiste pour

solution is to authorize collateral attacks, thereby permitting to circumvent the appeal procedure established by the Act. The legislature's intention in establishing this procedure was to avoid systematic recourse to the courts, and to allow collateral attacks would run counter to this legitimate purpose.

This does not mean, however, that a judge required to exercise his or her power under s. 155 cannot, for sentencing purposes only, consider an error in the order, *inter alia* as to the existence of a permit. However, this is not equivalent to allowing a collateral attack by way of defence to the charge of failing to comply with an order. In the case at bar, the commission of the charged offence is independent of the merits of the order, which should, where appropriate, be raised before the Development Appeal Board. A person who refuses to comply with an order commits an offence, which can then be punished under s. 154.

As for whether it is appropriate for the judge to further order, pursuant to the additional powers conferred by s. 155, that the order be complied with, this question is a distinct one, which is reflected in the scheme of the Act, which deals separately with the fine and the decision to uphold the order. The fact that the merits of the order can be considered for this specific purpose is not a wide open door to collateral attacks to the detriment of the appeal procedure established by the Act.

This solution has the merit of encouraging affected persons to avail themselves of the prescribed procedure for challenging the order, thereby avoiding systematic recourse to the courts, while at the same time permitting the trial judge, in the event of non-compliance, to impose a sentence that is fair in light of the legal situation of the accused. In my view, this is the only interpretation of the Act that respects at once the integrity of the Act's appeal process, the powers conferred by the Act on the trial judge and the rights of a person affected by an administrative order.

autant à autoriser les contestations incidentes et permettre ainsi que soit contournée la procédure d'appel mise en place par la Loi. Ce faisant, le législateur a voulu éviter le recours systématique aux tribunaux et il serait contraire à cet objectif légitime de permettre les contestations incidentes.

Cela ne signifie pas, par ailleurs, que le juge appelé à exercer le pouvoir conféré par l'art. 155 ne puisse tenir compte, pour les fins de la sentence uniquement, du caractère erroné de l'ordonnance, notamment quant à l'existence d'un permis. Cela n'est toutefois pas l'équivalent de permettre une contestation incidente en défense à l'accusation d'avoir violé une ordonnance. En l'espèce, l'infraction reprochée est indépendante du mérite de l'ordonnance, qui aurait dû, le cas échéant, être soulevé devant la commission d'appel en matière d'aménagement. Une personne qui refuse de se conformer à une ordonnance commet ainsi une infraction, laquelle pourra alors être sanctionnée en vertu de l'art. 154.

Quant à savoir s'il est opportun que le juge ordonne, au surplus, et en vertu des pouvoirs additionnels que lui confère l'art. 155, que l'ordonnance soit respectée, il s'agit là d'une question dont le caractère distinct se reflète dans l'économie de la Loi qui traite séparément de l'amende et de l'ordre de respecter l'ordonnance. Qu'il soit permis, à cette fin particulière, de se pencher sur le mérite de l'ordonnance n'a pas pour effet d'ouvrir tout grand la porte aux contestations incidentes au détriment de la procédure d'appel instaurée par la Loi.

Cette solution a le mérite d'inciter les personnes affectées à se prévaloir de la procédure prescrite pour contester l'ordonnance, évitant ainsi le recours systématique aux tribunaux, tout en permettant, en cas de défaut, au juge du procès de rendre une sentence qui soit équitable compte tenu de la situation juridique de l'accusé. C'est, à mon avis, la seule interprétation de la Loi qui respecte à la fois l'intégrité du processus d'appel qu'elle instaure, les pouvoirs qu'elle confère au juge du procès et les droits d'une personne visée par une ordonnance administrative.

24

25

26

27 In the case before us, however, the respondent did not raise in this Court the question whether Judge Delong had erred in imposing the sentence, and sought no relief in respect thereof. In these circumstances, it is not open to us to decide whether Judge Delong erred in upholding the order when imposing the sentence. That would require us to review the evidence that the trial judge had the benefit of hearing and in respect of which we are in principle neither equipped nor prepared to intervene in the instant case.

VI. Disposition

28 I conclude that the *Planning Act* does not authorize a person affected by an order to disregard the appeal procedure before the Development Appeal Board and then to seek to collaterally attack the order by way of defence to a penal charge. The trial judge accordingly lacked jurisdiction to determine the merits of the order.

29 For these reasons, I would allow the appeal, set aside the decision of the Court of Appeal and affirm the conviction entered by Chrumka J. of the Court of Queen's Bench and the sentence imposed by the Provincial Court (Criminal Division), the whole with costs.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: City of Calgary Solicitor's Office, Calgary.

Solicitors for the respondent: Courtney Seabee, Calgary.

En l'espèce, cependant, l'intimée n'a pas soulevé devant nous la question de savoir si le juge Delong avait erré en prononçant la sentence et n'a formulé aucune demande à cet égard dans ses conclusions. Dans ces circonstances, il ne nous appartient pas de décider si le juge a commis une erreur en ordonnant à l'intimée de se conformer à l'ordonnance lors de la sentence. Cela nous forcerait, au demeurant, à examiner une preuve testimoniale qu'il a eu le bénéfice d'entendre et à l'égard de laquelle nous ne sommes, en principe, ni équipés pour intervenir, ni disposés à le faire dans le présent dossier.

VI. Dispositif

Je conclus que la *Planning Act* ne permet pas à une personne visée par une ordonnance d'ignorer la procédure d'appel devant la commission d'appel en matière d'aménagement pour ensuite, en défense à une accusation pénale, chercher à contester l'ordonnance de façon incidente. En conséquence, le juge du procès n'avait pas juridiction pour se prononcer sur le mérite de l'ordonnance.

Pour ces motifs, j'accueillerais le pourvoi, j'infirmerais la décision de la Cour d'appel et je confirmerais la déclaration de culpabilité prononcée par le juge Chrumka de la Cour du Banc de la Reine de même que la sentence prononcée par la Cour provinciale (Division criminelle), le tout avec dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelante: Le Bureau du procureur de la ville de Calgary, Calgary.

Procureurs de l'intimée: Courtney Seabee, Calgary.