Lignes directrices sur les pénalités administratives

La *Loi de 2016 sur la récupération des ressources et l'économie circulaire* (la « LRREC ») et le Règlement de l'Ontario [558/22] (le « Règlement sur les PA ») confèrent à l'Office de la productivité et de la récupération des ressources (l'« OPRR ») le pouvoir d'infliger des pénalités administratives comme outil pour aider à veiller à la conformité au système de réglementation. Les présentes lignes directrices visent à expliquer ce que sont les pénalités administratives, le fonctionnement du Règlement sur les pénalités administratives (PA) et les critères que le registrateur et le registrateur adjoint utiliseront pour prendre des décisions au sujet des pénalités administratives[1].

Ces lignes directrices ne doivent pas être considérées comme un avis juridique. Elles n'ont pas force de loi et ne lient pas l'OPRR. En cas de conflit ou d'ambiguïté entre les présentes lignes directrices et la LRREC et ses règlements, la loi prévaut.

En quoi consistent les pénalités administratives et quand seront-elles infligées?

Les parties réglementées qui ne se conforment pas à certaines exigences de la LRREC ou de ses règlements peuvent faire l'objet de mesures sur la conformité et l'application de la loi mises en œuvre par l'OPRR. Les décisions en matière de conformité et d'application de la loi sont guidées par le Cadre de conformité fondé sur le risque de l'OPRR. Les pénalités administratives sont l'un des nombreux outils du Cadre qui peuvent être utilisés pour assurer la conformité.

Les pénalités administratives sont des peines pécuniaires que l'OPRR peut infliger à titre de solution de rechange aux instances judiciaires pour certaines contraventions à la LRREC et à ses règlements[2]. Ce n'est pas la même chose qu'une amende imposée par un tribunal qui nécessite un verdict de culpabilité. Contrairement à ce qui se passe lorsque des accusations sont portées, les pénalités administratives sont infligées lorsqu'il n'existe pas d'élément criminel ou quasi criminel. En ayant recours à un système de pénalités administratives pour l'application de la loi, l'OPRR est en mesure de fournir une méthode plus accessible, efficace et efficiente pour résoudre les infractions à la LRREC et à ses règlements en mettant l'accent sur la conformité plutôt que d'infliger une pénalité en raison d'activités illégales.

Les pénalités administratives sont utilisées comme méthode visant à encourager la conformité et elles aident à appuyer les exigences de responsabilité individuelle des producteurs relatives à la gestion des déchets associés aux produits et à l'emballage. Les pénalités administratives aident (1) à décourager la non-conformité, (2) à faire en sorte que les règles du jeu de l'Ontario soient équitables pour les entreprises qui ont des obligations en matière de réduction des déchets ou de récupération des ressources, et (3) à protéger l'intérêt provincial à l'égard d'un système de récupération des ressources et de réduction des déchets.

Les articles 89 et 90 de la LRREC établissent le cadre des pénalités administratives. Le Règlement sur les PA donne plus de détails sur le fonctionnement de l'outil pour régler les cas de non-conformité relatifs aux pénalités administratives.

---

[1] L'OPRR peut également imposer des pénalités administratives en vertu de la *Loi transitoire de 2016 sur le réacheminement des déchets*. Les présentes lignes directrices ne s'appliquent qu'aux pénalités imposées en vertu de la LRREC.

[2] Voir les articles 89 et 90 de la LRREC.

Le paragraphe 89(2) de la LRREC et du Règlement sur les PA précise les contraventions qui peuvent faire l'objet de pénalités administratives, notamment[3] :

- Non-respect des objectifs de rendement en matière de récupération des ressources pour un matériau désigné;
- Défaut de répondre aux demandes de renseignements du registrateur, du registrateur adjoint ou d'un inspecteur;
- Défaut de présenter des rapports à temps;
- Présenter des renseignements incomplets, inexacts ou trompeurs par l'intermédiaire du Registre.

Il est à noter que, en vertu de la LRREC, les pénalités administratives sont établies selon le principe de la responsabilité absolue. Cela signifie que vous pourriez être tenu de payer la pénalité même si vous avez pris toutes les mesures raisonnables pour prévenir la contravention, ou croyez honnêtement, mais à tort, que vous ne commettiez pas une contravention.

Qui peut faire l'objet d'une pénalité administrative?

Toute personne qui ne se conforme pas aux exigences énoncées dans les annexes du Règlement sur les PA peut faire l'objet d'une pénalité administrative. Cela comprend les sociétés et les particuliers. Par exemple, les producteurs qui fournissent des matériaux désignés en Ontario ou les fournisseurs de services qui exercent des activités liées à la récupération des ressources ou à la réduction des déchets peuvent faire l'objet de pénalités administratives.

Quel est le processus à suivre pour infliger une pénalité administrative?

Le Règlement sur les PA établit un processus pour infliger des pénalités administratives. La décision d'infliger une pénalité administrative et le montant de celle-ci sont toujours assujettis à l'exercice indépendant de la discrétion du registrateur ou du registrateur adjoint, ainsi qu'à toute limite établie dans la LRREC et le Règlement sur les PA.

Étape 1 : Avis d'intention d'émettre une ordonnance

Avant d'émettre une ordonnance de pénalité administrative définitive, le registrateur ou le registrateur adjoint doit d'abord signifier un avis d'intention d'émettre une ordonnance à la personne qui fera l'objet de la pénalité.

Un avis d'intention est une étape préliminaire du processus et les renseignements suivants doivent y figurer :

- le nom de la personne à qui l'ordonnance est émise;
- la contravention qui a été commise et le moment où elle l'a été;
- le montant proposé de la peine pécuniaire et la façon dont ce montant a été déterminé;
- si la contravention se poursuit, les renseignements sur la nature continue de la contravention;

[3] Pour consulter une liste complète des contraventions qui sont assujetties à des pénalités administratives et des limites du montant de la pénalité de base pour chaque contravention, veuillez consulter les annexes du Règlement sur les PA.

- les renseignements sur le droit de demander au registrateur ou au registrateur adjoint d'examiner des renseignements supplémentaires avant d'émettre une ordonnance définitive.

Étape 2 : Demande d'examen de renseignements supplémentaires

Si vous recevez un avis d'intention d'émettre une ordonnance, vous avez alors l'occasion de demander au registrateur ou au registrateur adjoint d'examiner des renseignements supplémentaires avant de décider d'émettre une ordonnance de pénalité administrative. Vous pouvez demander au registrateur ou au registrateur adjoint d'examiner des renseignements supplémentaires au sujet de la contravention, de la détermination du montant de la pénalité ou de toute mesure que vous avez mise en œuvre pour remédier à la contravention depuis qu'elle s'est produite. Tous les renseignements supplémentaires et les documents à l'appui que vous souhaitez soumettre à l'examen du registrateur ou du registrateur adjoint doivent être joints à votre demande.

Votre demande doit être faite par écrit au plus tard 21 jours après la date de la signification de l'avis d'intention (ou un avis d'intention modifié, lorsque le registrateur ou le registrateur adjoint a modifié l'avis). Votre demande peut être envoyée selon les méthodes indiquées dans l'avis d'intention. Il n'y a pas de formulaire obligatoire pour présenter cette demande.

Le montant de la pénalité est divisé en deux parties : (1) le montant de la pénalité de base et (2) le montant de la pénalité en raison d'un avantage économique. Le montant de la pénalité de base ne se veut pas punitif. S'il y a des raisons de croire que le montant de base est punitif, il serait important d'inclure ce renseignement dans votre demande. Compte tenu de toutes les circonstances, s'il est déterminé que la pénalité de base est punitive et déraisonnable, celle-ci pourrait être réduite de façon à être conforme aux deux objectifs des pénalités administratives énoncés au paragraphe 89(1) de la LRREC, à savoir assurer la conformité et empêcher qu'une personne tire un avantage économique.

La composante de l'avantage économique de la pénalité est de nature non punitive. Elle aide plutôt à éliminer les incitations économiques à enfreindre la loi.

Vous trouverez ci-dessous de plus amples renseignements sur la façon dont les montants des pénalités seront établis.

Étape 3 : Finalisation de la décision concernant la pénalité administrative

À la réception d'une demande d'examen de renseignements supplémentaires, ou 21 jours après la date de la signification d'un avis d'intention, selon la première éventualité, le registrateur ou le registrateur adjoint décidera s'il y a lieu d'émettre une ordonnance de pénalité administrative.

Si une demande d'examen de renseignements supplémentaires est reçue à temps, le registrateur ou le registrateur adjoint examinera ces renseignements avant de décider d'émettre une ordonnance. Si le registrateur ou le registrateur adjoint décide d'émettre une ordonnance, il doit la signifier à la personne visée par la pénalité. L'ordonnance doit décrire la décision, la contravention, le montant et les détails de la peine pécuniaire, ainsi que la façon de porter l'ordonnance en appel.

La personne qui a reçu l'avis d'intention sera avisée si le registrateur ou le registrateur adjoint décide de ne pas émettre d'ordonnance.

Les paiements seront effectués par l'intermédiaire du registre. Habituellement, une ordonnance de pénalité administrative autorise un délai de paiement de 30 jours. Si le paiement est en souffrance, le registrateur ou le registrateur adjoint peut prendre des mesures pour obtenir le paiement.

Étape 4 : Affichage des ordonnances dans le registre

Les ordonnances de pénalité administrative seront consignées dans le registre de l'OPRR, qui se trouve à l'adresse : www.rpra.ca.

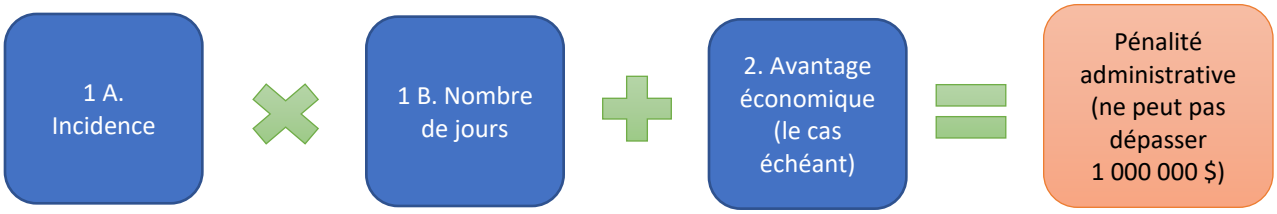
Si une ordonnance est portée en appel, les faits de l'appel et le résultat de ce dernier seront consignés dans le registre.

Étape 5 : Appel de l'ordonnance

Vous avez le droit d'interjeter appel d'une ordonnance de pénalité administrative devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire (« TOAT »). Lorsqu'on interjette appel d'une ordonnance devant le TOAT, l'ordonnance est suspendue temporairement jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. Les articles 91 à 97 de la LRREC énoncent plusieurs règles concernant la façon de porter en appel les ordonnances rendues par le registrateur ou le registrateur adjoint. Des renseignements sur la procédure d'appel du Tribunal, y compris les règles de pratique détaillées, se trouvent sur le site Web du TOAT.

Les appels interjetés devant le TOAT sont traités comme de nouvelles audiences. Le Tribunal peut confirmer, modifier ou révoquer l'ordonnance. Toutefois, le Tribunal a le pouvoir de modifier le montant de la pénalité qui a été infligée seulement s'il estime que ce montant est déraisonnable.

Comment détermine-t-on le montant d'une pénalité?



Pénalité de base

La pénalité de base est assujettie au montant maximal prévu dans le règlement. La pénalité en raison d'un avantage économique n'a pas de maximum préétabli, car elle vise à recouvrer les coûts qui ont été retardés ou évités, ou les gains qui ont été accumulés par la personne visée par la pénalité.

Lorsqu'elles sont prises ensemble, ces deux composantes de la pénalité aident à empêcher une entité réglementée qui choisit de ne pas se conformer au Règlement sur les PA d'obtenir un avantage concurrentiel sur le marché.

Le Règlement sur les PA prévoit que le montant total d'une pénalité (le montant de base combiné au montant de l'avantage économique) ne dépasse pas 1 million de dollars. En outre, une

personne ne peut pas être assujettie à des pénalités de plus de 1 million de dollars au cours de la même année pour la même contravention s'étant poursuivie.

1. La pénalité de base

Le Règlement sur les PA établit les montants maximaux de la pénalité de base pour chaque contravention. Ces montants sont différents pour les sociétés et les particuliers. Les montants maximaux de la pénalité de base sont précisés dans les annexes du règlement. Le règlement établit également les facteurs qui seront pris en compte lors de l'établissement de la pénalité.

a) Facteurs utilisés pour déterminer la pénalité de base :

Le Règlement sur les PA énonce trois facteurs que le registrateur ou le registrateur adjoint doit examiner au moment de déterminer le montant de la pénalité de base :

i. L'incidence de la contravention sur la capacité de l'OPRR de réaliser ses objectifs.

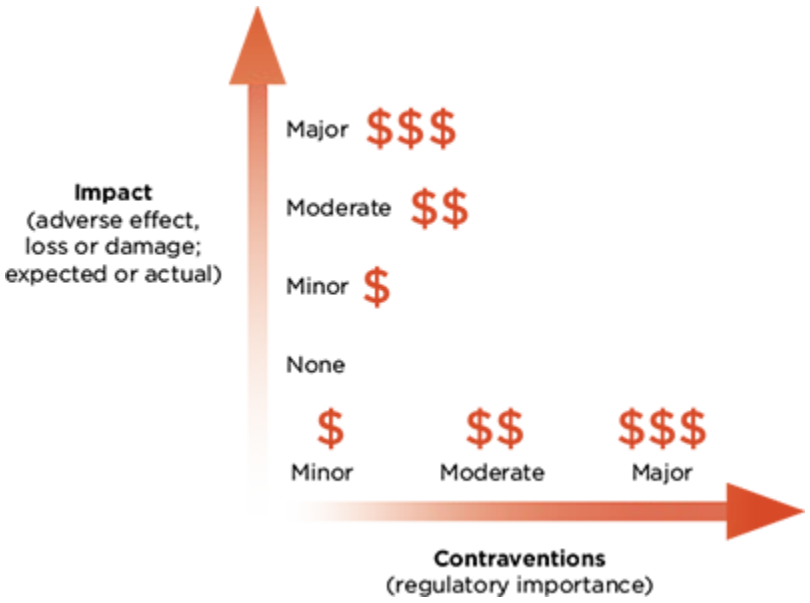
ii. L'incidence de la contravention, le cas échéant, sur la récupération des ressources et la réduction des déchets.

iii. En ce qui concerne la personne qui a commis la contravention,

(a) les antécédents de celle-ci en matière de conformité en vertu de la LRREC ou de la *Loi de 2016 sur la transition du réacheminement des déchets* (LTRD);
(b) Tout renseignement dont dispose le registrateur lui permettant de déterminer si la personne a remédié à la contravention ou si elle est en train de le faire, et la rapidité avec laquelle elle y a remédié ou si elle est en voie de l'être.

Le registrateur et le registrateur adjoint appliquent les deux premiers facteurs en utilisant une échelle de l'incidence. Plus l'incidence de la contravention sur la capacité de l'OPRR de réaliser ses objectifs et sur la récupération des ressources et la réduction des déchets est importante, plus la pénalité sera élevée (jusqu'à concurrence des montants maximaux prévus dans le règlement).

Évaluation de l'incidence



En règle générale, une contravention sera considérée comme ayant une incidence plus importante lorsqu'il devient plus difficile pour l'OPRR d'assurer le respect des obligations en matière de récupération des ressources et d'assurer que les règles du jeu sont équitables pour les entreprises.

Par exemple, prenons l'exemple d'une contravention à l'obligation d'un producteur de présenter un rapport de vérification préparé par un vérificateur indépendant sur son système de gestion des pneus usagés (article 26 du Règlement sur les pneus) :

> Incidence mineure : rapport présenté à temps, mais un élément requis n'y figure pas
>
> Incidence modérée : rapport présenté à temps, mais la vérification n'a pas été réalisée par un vérificateur indépendant
>
> Incidence majeure : rapport non présenté

Une autre considération en ce qui concerne l'incidence de la réglementation est son effet, le cas échéant, sur la récupération des ressources et la réduction des déchets de certaines catégories de matériaux désignés à l'article 60 de la LRREC. De façon générale, plus la quantité de matériaux touchés par la contravention est grande, plus l'incidence sur la récupération des ressources ou la réduction des déchets est importante, et plus l'évaluation sur l'échelle de l'incidence est élevée.

Remarque : Il ne s'agit que d'exemples. L'incidence sera évaluée au moyen de l'examen individuel de chaque contravention et de toutes les circonstances pertinentes.

À la suite de l'évaluation de la contravention au moyen de l'échelle de l'incidence, le registrateur et le registrateur adjoint examinent le troisième facteur décrit ci-dessus et qui prend en compte l'historique de la partie visée ainsi que le contexte des mesures qui ont été prises ou non pour

remédier à la contravention. Ce troisième facteur fournit un contexte factuel important qui aura une incidence sur le montant de la pénalité.

b) Contraventions s'étant poursuivies et contraventions ne s'étant pas poursuivies

Le Règlement sur les PA établit une distinction entre les contraventions s'étant poursuivies et les contraventions ne s'étant pas poursuivies. Les contraventions ne s'étant pas poursuivies et les montants maximaux de la pénalité connexe sont indiqués à l'annexe 1. Les contraventions s'étant poursuivies et les montants maximaux de la pénalité connexe sont indiqués à l'annexe à 2.

Dans le cas des contraventions ne s'étant pas poursuivies, la pénalité de base est déterminée au moyen des facteurs énoncés ci-dessus, jusqu'à concurrence du montant maximal précisé à l'annexe 1.

Les contraventions s'étant poursuivies sont des contraventions qui se poursuivent pendant plus d'une journée. Dans le cas des contraventions s'étant poursuivies, la pénalité de base est déterminée au moyen des facteurs énoncés ci-dessus, jusqu'à concurrence du montant maximal « par jour » précisé aux colonnes 3 ou 4 de l'annexe 2. Ce montant est ensuite multiplié par le nombre de jours ou de jours partiels pendant lesquels la contravention s'est poursuivie. Ce total (la pénalité « par jour » multipliée par le nombre de jours) ne peut pas dépasser la pénalité de base « totale » maximale précisée dans les colonnes 5 ou 6 de l'annexe 2.

Exemple de calcul de la pénalité pour une contravention s'étant poursuivie :

Supposons qu'une société omet de s'assurer que des droits sont imposés au moment de la perception, comme l'exige le paragraphe 68(3) de la LRREC. Le point 2 du tableau 1 de l'annexe 2 indique qu'il s'agit d'une contravention s'étant poursuivie. La colonne 3 de ce tableau établit à 2 500 $ la pénalité de base « par jour » maximale d'une société pour cette contravention. La colonne 5 de ce tableau établit à 75 000 $ la pénalité de base « totale » maximale d'une société pour cette contravention. Présumez également que la pénalité « par jour » est établie à 2 500 $ par le registrateur ou le registrateur adjoint, soit le maximum figurant à la colonne 3.

Si la contravention était en cours pendant 20 jours, la pénalité de base serait alors calculée comme suit : 2 500 $ x 20 = 50 000 $.

Si la contravention était en cours pendant 40 jours, la pénalité de base serait alors calculée comme suit : 2 500 $ x 40 = 100 000 $. Toutefois, dans ce cas, la pénalité de base serait automatiquement réduite à 75 000 $, de sorte qu'elle ne dépasse pas le « total » de la pénalité de base pour la contravention figurant dans la colonne 5.

2. Détermination de la pénalité en raison d'un avantage économique

Lorsqu'une personne ne se conforme pas à une obligation juridique, que ce soit délibérément ou involontairement, elle peut tirer un avantage économique direct ou indirect de la non-conformité. Les pénalités administratives contribuent à faire en sorte que les règles du jeu soient équitables en éliminant les avantages économiques tirés du non-respect de la loi.

Au moment de déterminer la pénalité en raison d'un avantage économique, le registrateur ou le registrateur adjoint tiendra compte des facteurs suivants :

1. Les coûts que la personne a évités en omettant de se conformer à la disposition.

2. Les coûts que la personne a retardés en omettant de se conformer à la disposition.

3. Les gains que la personne a accumulés en omettant de se conformer à la disposition.

Par exemple, si un producteur n'atteint pas une cible de rendement en ce qui concerne la gestion d'un matériau, la pénalité en raison d'un avantage économique inclura le coût du recouvrement de la différence entre la quantité de matériaux réellement récupérée par le producteur et la quantité requise de matériaux récupérés.

La pénalité en raison d'un avantage économique peut également comprendre un montant qui reflète raisonnablement le rendement du capital investi que le producteur a gagné en raison des montants qui auraient dû être dépensés pour se conformer aux obligations légales, mais qui ont été utilisés à d'autres fins. Ce rendement du capital investi serait un exemple des gains accumulés en omettant de se conformer à la disposition.