



**Bureau du vérificateur général : Suivi de la  
vérification des Pratiques de gestion des  
contrats en 2011 – Contrat du site de la décharge  
du chemin Springhill et Procédures de  
vérification supplémentaires de 2018 déposées  
auprès du Comité de la vérification le  
14 juin 2018**

## Table des matières

Résumé .....	1
Objet.....	1
Contexte et justification .....	1
Faits saillants de l’entente de gestion du site d’enfouissement du chemin Springhill.....	3
Faits saillants du bail pour l’enfouissement des DCD .....	4
Constatations.....	5
Conclusion.....	11
Économies potentielles.....	12
Recommandations et réponses .....	12
Partie A – Procédures de vérification 2018 des Pratiques de gestion des contrats – Contrat du site de la décharge du chemin Springhill – Rapport de vérification détaillé .....	22
Introduction.....	22
Objectifs et critères.....	22
Portée.....	23
Approche et méthodologie.....	23
Renseignements généraux et contexte .....	24
Faits saillants de l’entente de gestion du site de la décharge du chemin Springhill .....	25
Faits saillants du bail pour l’enfouissement des DCD .....	26
Observations et recommandations des vérificateurs .....	27
Annexe A – Objectifs et critères de vérification .....	68
Partie B – Suivi de la vérification des Pratiques de gestion des contrats en 2011 – Contrat du site de la décharge du chemin Springhill – Résumé .....	69
Conclusion.....	70

Suivi de la vérification des Pratiques de gestion des contrats en 2011 –  
Contrat du site de la décharge du chemin Springhill



Remerciements .....	71
Rapport détaillé – Avancement de la mise en œuvre .....	72

## Résumé

### Objet

Le Bureau du vérificateur général n'a pas déposé le rapport sur la vérification menée à l'origine en 2011 en ce qui concerne les Pratiques de gestion du Contrat du site de la décharge du chemin Springhill en raison d'un arbitrage et des questions juridiques qui ont été soulevées par la suite à l'époque. En 2017-2018, on a procédé au suivi de la vérification de 2011 en appliquant des procédures de vérification supplémentaires afin de savoir si la Ville gère avec efficacité et efficacie, jusqu'à maintenant, l'Entente portant sur le site de la décharge du chemin Springhill. Les procédures de vérification ont notamment consisté à examiner les répercussions financières de contamination environnementale et les coûts de la fermeture et de la postfermeture de la décharge pour la Ville.

Le résumé de la partie A du rapport porte sur les constatations qui ont été faites après avoir appliqué les procédures de vérification supplémentaires en 2017-2018. Un résumé distinct pour la partie B du rapport porte sur le suivi de la Vérification de 2011 des Pratiques de gestion des contrats – Contrat du site de la décharge du chemin Springhill.

### Contexte et justification

L'objectif de ce suivi consistait à évaluer l'à-propos, l'efficacité et la ponctualité des mesures adoptées par la direction pour donner suite aux recommandations exprimées dans le Rapport de vérification de 2011 sur les Pratiques de gestion des contrats – Contrat du site de la décharge du chemin Springhill. En raison du délai considérable qui s'est écoulé depuis la vérification menée à l'origine, il a fallu appliquer des procédures supplémentaires. Ces procédures ont notamment consisté à évaluer la gestion de l'entente par la Ville et les répercussions financières de la contamination environnementale, ainsi que des coûts de fermeture et de postfermeture pour la Ville.

Le suivi et les procédures de vérification supplémentaires ont notamment porté sur la gestion qu'a faite la Ville de l'Entente sur le site de la décharge du chemin Springhill. La période visée est comprise entre la date du début de l'entente, soit décembre 1996, et février 2018.

La décharge du chemin Springhill est un site d'enfouissement de 40,5 hectares pour l'atténuation naturelle<sup>1</sup> sur le territoire de la Ville d'Ottawa et de l'ancien Canton d'Osgoode, sur le chemin Springhill, un peu à l'ouest de la route régionale 31, au nord du village de Vernon.

Le 23 décembre 1996, une entente de gestion (l'« entente ») est intervenue, dans le cadre d'un partenariat public-privé, entre l'ancien Canton d'Osgoode et R.W. Tomlinson (RWT).

Le 23 janvier 1998, un bail distinct est intervenu entre l'ancien Canton d'Osgoode et RWT. Ce bail autorisait RWT à exploiter une installation de recyclage des déchets de construction et de démolition (DCD) sur le site d'enfouissement. RWT exploite son installation de DCD en vertu d'une autorisation environnementale (AE) distincte et est responsable de la conformité de l'installation.

Au moment de la fusion, en 2001, la Ville d'Ottawa a repris en charge l'entente conclue avec l'ancien Canton d'Osgoode. RWT exploite le site d'enfouissement du chemin Springhill pour le compte de la Ville. Cette dernière est titulaire de l'autorisation environnementale (AE) enregistrée auprès du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (MEACC) de l'Ontario et est responsable de la conformité du site d'enfouissement.

Les relations entre la Ville et RWT avaient été difficiles presque depuis la date à laquelle l'entente a été reprise en charge. Il a même fallu recourir à un processus d'arbitrage en bonne et due forme à l'automne 2009. L'arbitre a rendu sa décision et déposé son rapport en mai 2010, et la somme à verser a ensuite été établie le 2 septembre 2016. La Ville a reçu cette somme le 1<sup>er</sup> mai 2018.

---

<sup>1</sup> Dans l'atténuation naturelle, le niveau de pollution du sol (sol, nappe phréatique et air dans le sol) est réduit par des procédés naturels, sans intervention humaine, dans un délai raisonnable par rapport à d'autres approches plus actives.

## **Faits saillants de l'entente de gestion du site d'enfouissement du chemin Springhill**

Le 23 décembre 1996, une entente est intervenue entre la société municipale de l'ancien Canton d'Osgoode et RWT (le gestionnaire); la Ville d'Ottawa (le propriétaire) a repris en charge cette entente en 2001.

L'entente produit ses effets jusqu'à épuisement de la capacité du site d'enfouissement. Le propriétaire a le droit d'y enfouir, sans frais, tous les déchets domestiques produits par le réseau de collecte municipal institué dans le secteur géographique de l'ancien Canton d'Osgoode.

Le gestionnaire doit à sa discrétion établir, maintenir et réviser les frais d'enfouissement selon le tarif en vigueur<sup>2</sup>. Le propriétaire touche quarante pour cent (40 %) du bénéfice net produit par les opérations (les redevances) et le gestionnaire conserve le reliquat. Ce dernier est obligé d'établir et de tenir un système comptable approuvé et de fournir au propriétaire des rapports trimestriels<sup>3</sup>, ainsi que les états financiers vérifiés par un cabinet de vérificateur désigné avec l'approbation des deux parties.

Le gestionnaire est responsable des décisions de principe liées à l'exploitation journalière du site d'enfouissement. Il s'agit notamment des décisions portant sur la gestion et l'exploitation du site d'enfouissement pour recevoir et traiter les déchets admissibles. Le gestionnaire doit également souscrire une assurance en permanence pendant la durée de l'entente. En outre, il est obligé de verser des cotisations annuelles au « Fonds de réserve du projet ». Le Fonds de réserve du projet doit être géré par le propriétaire et servir à payer les frais engagés à partir de la date à laquelle la capacité du site d'enfouissement est épuisée, afin de respecter les conditions du Certificat d'autorisation ou les exigences des lois et des règlements en vigueur relativement à la fermeture de ces sites. L'entente précise que ce fonds doit totaliser un million de dollars à l'expiration du délai de 30 ans, calculé à partir du début des paiements dans la quatrième année.

---

<sup>2</sup> Le « taux en vigueur » s'entend du prix du marché raisonnable compté le plus souvent à l'époque pertinente dans le secteur correspondant.

<sup>3</sup> Les rapports trimestriels doivent notamment porter sur les revenus, les frais facturables et les frais non facturables relatifs au projet.

## **Faits saillants du bail pour l'enfouissement des DCD**

Une entente est intervenue entre la société municipale de l'ancien Canton d'Osgoode et RWT (le gestionnaire et locataire) le 23 janvier 1998; cette entente a été reprise en charge par la Ville d'Ottawa (le propriétaire et locateur) en 2001.

Ce bail vise à décrire les droits du locataire et du propriétaire pendant que RWT exploite une installation de recyclage des déchets de construction et de démolition (DCD) sur le site d'enfouissement du chemin Springhill. L'installation de recyclage des DCD permet de collecter, de traiter et de recycler les matériaux de construction. Les déchets résiduels et les matières non recyclables produites par l'installation de recyclage des DCD sont éliminés sur le site d'enfouissement du chemin Springhill.

Le bail devait se terminer 20 ans après la date du certificat d'autorisation pour l'installation de recyclage des DCD ou à la fin de l'entente de gestion évoquée ci-dessus. Tous les revenus produits par l'installation de recyclage des DCD devaient être compris dans les redevances à verser au titre de l'entente de gestion.

Le locataire s'est engagé à ne pas exercer d'activité pouvant endommager les terrains et les établissements ou contrevenir aux règlements édictés en vertu des pouvoirs en vigueur<sup>4</sup>. Le locataire doit souscrire une assurance de responsabilité civile et une assurance contre les dommages matériels. En outre, le locateur est indemnisé au titre de l'ensemble des demandes d'indemnités et réclamations découlant de l'utilisation et de l'occupation des établissements.

L'entente d'origine a été signée avec R.W. Tomlinson Ltd. (RWT). Le 8 avril 2006, la société exploitante a changé officiellement de dénomination pour s'appeler Tomlinson Waste Management Inc. (TWM). Jusqu'à la fin du présent rapport, la désignation Tomlinson désigne Tomlinson Waste Management Inc. (TWM).

---

<sup>4</sup> Il s'agit, entre autres, des règlements de la Ville d'Ottawa ou des ordonnances de la municipalité, du gouvernement provincial ou d'une autre administration compétente.

## Constatations

La vérification a essentiellement porté sur les pratiques de gestion des contrats, la gouvernance et la surveillance municipales de la Ville, ainsi que sur les répercussions financières de la contamination environnementale et des coûts de fermeture et de postfermeture.

Voici les principales constatations portant sur chacune de ces questions.

### 1. Gouvernance municipale et gestion du contrat

Dans les 17 dernières années, il y a eu un fort roulement parmi le personnel de la Ville qui a été appelé à gérer le dossier de la décharge du chemin Springhill. Trois employés différents de la Ville ont exercé la fonction de gestionnaire du contrat de 2006 à septembre 2014. Depuis 2001, huit membres du personnel de la Ville ont exercé la fonction de gestionnaire, de directeur ou de directeur général. En outre, pendant les périodes de transition du personnel, la cession des responsabilités a été lamentable.

Avant 2014, rien n'indique qu'on a établi par écrit les procès-verbaux des réunions tenues à intervalles réguliers par la Ville et TWM. La Ville n'a pas pu surveiller TWM pour s'assurer qu'elle respectait les conditions essentielles de l'entente, notamment pour savoir si tous les coûts pris en compte dans le calcul des redevances étaient en fait des coûts d'exploitation directs admissibles et si les coûts non facturables avaient été exclus. En outre, les questions adressées à TWM sont souvent restées sans réponse pendant une longue durée, et aucune réponse n'a été apportée à certaines questions. Une plus grande intervention de la haute direction et des services juridiques aurait pu permettre d'obliger TWM à fournir à la Ville l'information nécessaire pour lui permettre de surveiller les aspects essentiels de l'entente.

L'examen des registres des risques de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement pour 2015 et 2017 a révélé qu'il n'était pas question des sites d'enfouissement de la Ville, notamment celui de Springhill. Compte tenu de la forte contamination environnementale du site du chemin Springhill depuis 2012 et des difficultés continues dans les rapports entre la Ville et TWM, on s'attend à ce que les questions correspondant à ce niveau de risque financier et juridique soient relevées dans le registre des risques de la direction générale. Pour gérer et tenir efficacement les registres des risques, il faut recenser et surveiller régulièrement les risques importants, en plus d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation.

En raison de l'importante contamination environnementale dont a fait état le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (MEACC), la Ville a dû adopter un plan d'assainissement. Le 31 janvier 2018 et le 6 février 2018, afin d'éviter d'aggraver la contamination du site, la Ville a adressé à TWM deux demandes en bonne et due forme pour qu'elle suspende temporairement le dépôt de déchets sur ce site d'enfouissement. TWM n'a pas tenu compte de ces demandes et a continué d'exercer ses activités sur le site. La Ville a ensuite modifié l'autorisation environnementale (AE) du site d'enfouissement afin d'obliger TWM à cesser de déposer des déchets sur le site d'enfouissement du chemin Springhill. L'AE modifiée permettra au MEACC de régler cette question.

L'entente cédée par l'ancien Canton d'Osgoode comporte un certain nombre de conditions défavorables pour la Ville. Cette entente apporte et continue d'apporter des avantages considérables à TWM. Les conditions de l'entente permettent à TWM de prendre toutes les décisions de principe en ce qui a trait aux opérations journalières du site d'enfouissement et lui attribuent le pouvoir discrétionnaire de fixer les tarifs correspondant aux frais de déversement des déchets. Dans le même temps, la Ville doit « collaborer dans toute la mesure raisonnable ».

On ne peut pas s'en remettre à la vérification financière pour savoir si TWM a calculé correctement le montant des redevances à verser. La vérification des états financiers de TWM est conforme aux normes comptables canadiennes pour les entreprises à capital fermé et n'est pas conforme aux conditions de l'entente. Les vérificateurs des états financiers n'expriment pas d'opinion sur le pouvoir de la direction d'offrir des rabais aux clients, que les frais intersociétés soient établis ou non au taux du marché ou que les frais « non facturables » prévus dans l'entente soient exclus ou non.

Dans les 21 dernières années (de 1997 à 2017), la Ville a touché des redevances de 6,3 millions de dollars, soit 300 744 \$ en moyenne par an. La Ville a dû consacrer des ressources considérables à la gestion du contrat du site d'enfouissement du chemin Springhill, notamment les gestionnaires de contrat, la haute direction, la Direction générale des finances et les Services juridiques. En outre, elle a dû faire appel à des ressources externes, notamment un conseiller juridique, des services de juricomptabilité et des services de génie-conseil. L'arbitrage qui a eu lieu en 2009 et en 2010 a aussi constitué une activité coûteuse. Tous ces frais ont largement dépassé le montant des redevances touchées par la Ville.

Les parties liées<sup>5</sup> de TWM profitent de l'élimination des matériaux de construction et de démolition à des taux de déversement préférentiels, alors que le site de la décharge du chemin Springhill doit accepter de traiter les déchets résiduels de l'installation de recyclage des DCD sans frais, alors que la Ville doit participer au financement de tous les frais connexes. TWM peut le faire puisque l'entente l'autorise à fixer le montant des frais de déversement et à enfouir sans frais dans la décharge, les déchets produits par l'installation de recyclage des DCD.

Sur l'ensemble du tonnage déposé dans la décharge en 2015, 23 % provenaient des déchets résiduels de construction et de démolition, 24 %, des « gravats », produits dérivés du traitement des déchets de construction et de démolition et qui, selon TWM, serviront à aménager des routes sur le site de la décharge, et 33 %, des « fines<sup>6</sup> », autres sous-produits du traitement des déchets de construction et de démolition dont se servait TWM pour recouvrir chaque jour le sol de la décharge. Seulement 6 % provenaient des déchets municipaux produits sur le territoire géographique de l'ancien Canton d'Osgoode et 13 % encore provenaient des déchets déposés par d'autres clients.

En 2015, 76 % du tonnage total de matières livrées à l'installation de recyclage des DCD provenaient des entreprises liées à TWM. Ces matières auraient pu provenir de n'importe où ailleurs, dans l'Est de l'Ontario comme dans l'Outaouais. Bien que la Ville ait constaté que des parties liées aient acquitté des frais de déversement réduits, elle n'a pas demandé à TWM comment ces frais avaient été calculés et ne s'est pas demandé non plus si le tarif réduit de 30 % était raisonnable.

La Ville n'a pas obtenu, auprès de TWM, suffisamment d'information pour avoir l'assurance raisonnable de l'admissibilité des dépenses que TWM a déclarées dans les 21 dernières années. La Ville a adressé à TWM des demandes de renseignements financiers; elle a toutefois reçu très peu de réponses satisfaisantes. Par exemple, la Ville n'a pas pu déterminer les dépenses précises qui entrent dans le calcul des

---

<sup>5</sup> Selon les *Normes comptables internationales*, on entend par « parties liées » la direction et les membres de leur famille proche ou une personne morale liée à celle qui prépare ses états financiers dans le cadre d'un contrôle (direct ou indirect), d'un contrôle conjoint ou d'une influence notable.

<sup>6</sup> Les « fines » s'entendent des sous-produits issus du tri, de la présélection et du concassage des matériaux de construction et de démolition.

catégories de dépenses sommaires comme les « frais généraux » et les « honoraires d'expertise-conseil et professionnels » dans les états financiers.

L'entente donne à la Ville le droit d'avoir accès aux renseignements et aux registres comptables se rapportant au projet de Springhill. Toutefois, la Ville n'a jamais eu intégralement accès aux renseignements comptables de TWM et n'a qu'à une époque récente envisagé de faire appel à un vérificateur externe pour examiner les registres comptables de TWM et pour mener un examen afin de savoir si les dépenses comptabilisées étaient en fait facturables.

Au moins cinq entreprises liées exercent des activités avec TWM sur le site de la décharge du chemin Springhill. Une part importante des recettes et des dépenses est attribuable à des parties liées à TWM. Bien que ces types de transactions puissent se dérouler dans le cadre normal des activités, elles peuvent apporter des avantages disproportionnés aux parties liées au détriment de la Ville. Le risque de la sous-évaluation des revenus et de la surévaluation des dépenses est beaucoup plus élevé lorsque TWM exerce avec les parties liées des activités dont le volume est considérable.

Le Fonds de réserve du projet est actuellement financé conformément aux modalités de l'entente. Toutefois, puisque le site d'enfouissement épuisera sa capacité avant la date prévue à l'origine en 2029, ce fonds sera probablement considérablement sous-financé lorsque la capacité du site d'enfouissement sera épuisée. TWM a refusé de donner suite à la demande de la Ville d'augmenter ses cotisations au Fonds de réserve, en raison de la durée de vie réduite du site d'enfouissement. Par conséquent, la Ville recevra probablement une somme inférieure au montant attendu de un million de dollars de la part de TWM à la fermeture du site d'enfouissement.

Le gestionnaire doit souscrire en permanence une assurance pendant toute la durée de l'entente. L'assurance minimum à souscrire est indiquée dans l'Annexe E de l'entente. Toutefois, la Ville n'a pas pu retrouver ni obtenir un exemplaire de l'Annexe E. Cette annexe n'a pas été versée au dossier de la Ville, qui n'a pas été fournie non plus, même après que le BVG ait demandé un exemplaire du contrat d'assurance. La Ville n'a pas surveillé les dispositions de l'entente relatives aux assurances. En outre, le personnel de la Ville ne sait pas vraiment qui est responsable de la surveillance des dispositions relatives aux assurances dans les ententes conclues avec les tiers qui fournissent des services à la Ville.

## **2. Répercussions financières de la contamination environnementale et coûts de fermeture et de postfermeture pour la Ville**

En décembre 2017, le site de la décharge du chemin Springhill était comblé à 75 % environ. En outre, le MEACC a constaté que le site n'est plus conforme à son autorisation environnementale en raison des problèmes relevés dans la nappe phréatique et dans les eaux de surface. La nappe phréatique touchée par le lixiviat<sup>7</sup> ruisselle jusqu'aux propriétés voisines, en plus d'interagir avec les eaux de surface hors de la superficie de la décharge. La contamination environnementale produit un impact sur un milieu humide d'importance provinciale (MHIP) voisin de la décharge. Selon le MEACC, l'état de ce MHIP est l'un des pires dans la région de l'Est de la province.

Le 30 janvier 2018, à titre de propriétaire du site, la Ville d'Ottawa a présenté au MEACC un plan d'assainissement à moyen et à long termes (MLT). Ce plan prévoit des mesures d'assainissement qui s'inscrivent dans quatre grands volets :

- i. l'enlèvement du lixiviat par camion pour l'éliminer hors du site;
- ii. l'installation d'une couverture à faible perméabilité sur les phases existantes de la décharge (phases 1 à 4<sup>8</sup>). Si on aménage la phase 5, on mettrait également en œuvre un système comparable de couverture final;
- iii. l'aménagement d'un système de gestion des eaux pluviales pour gérer l'accroissement du débit des eaux pluviales provenant de la décharge après l'installation de la couverture à faible perméabilité;
- iv. la surveillance et l'examen du rendement du système de couverture et les tendances de l'évolution de la qualité de l'eau, de concert avec un plan de mesures d'urgence.

---

<sup>7</sup> Le lixiviat est le liquide qui s'écoule ou qui « ruisselle » depuis une décharge. Sa composition est très variable et dépend de l'âge de la décharge et du type de déchets qu'elle contient. Le lixiviat comprend généralement des matières dissoutes et en suspension. La lixiviation se produit quand l'eau percole dans des matériaux perméables.

<sup>8</sup> La superficie de la décharge du chemin Springhill est divisée en cinq « phases » différentes, ou secteurs distincts. Au moment où nous avons rédigé notre rapport de vérification, les phases 1 à 4 avaient épuisé leur capacité. La phase 5 n'avait pas encore été comblée.

Le 4 avril 2018, le MEACC a donné son accord de principe sur la ligne de conduite proposée par la Ville et a demandé de soumettre un plan plus détaillé au plus tard le 31 août 2018.

TWM n'est pas d'accord avec le plan d'assainissement à moyen et à long termes proposé par la Ville. Elle souhaiterait plutôt installer un système de puits de purge qui permettra éventuellement de maîtriser hydrauliquement la nappe phréatique contaminée pour l'éloigner du milieu humide et pour qu'elle ruisselle plutôt sur la propriété environnante qui appartient à TWM<sup>9</sup>. L'acquisition par la Ville des droits sur le terrain et sur la nappe phréatique auprès de Tomlinson pour les propriétés que possède cette dernière et qui jouxtent la décharge afin de prolonger la zone d'atténuation de la contamination fait partie de la solution proposée par TWM. La Ville a fait savoir qu'elle n'est pas du tout intéressée à s'obliger à acheter ces actifs à un coût à établir par TWM. En outre, cette solution entraîne des frais d'exploitation à long terme considérables, que la Ville devra supporter lorsque la décharge sera fermée.

En décembre 2017, la Ville a fait appel à Dillon Consulting (Dillon) pour établir l'estimation du coût du plan d'assainissement proposé par la Ville. Le coût total estimé par Dillon pour les dépenses en immobilisations est de l'ordre de sept à huit millions de dollars, soit cinq ou six millions de dollars pour la solution de la couverture et deux autres millions de dollars pour assurer la gestion des eaux pluviales. En outre, Dillon travaille à l'estimation des frais d'exploitation éventuels liés à la solution proposée par la Ville.

L'entente prévoit une clause d'indemnisation en vertu de laquelle le propriétaire n'est pas responsable des conséquences de l'exploitation et de la gestion du site de la décharge et des activités connexes. Il faut donc se demander si la contamination constitue ou non « une conséquence de l'exploitation et de la gestion [par TWM] du site de la décharge et des activités connexes ». La Ville est d'avis que la contamination environnementale s'explique par les déchets de construction et de démolition que TWM a gérés et déposés sur le site de la décharge.

TWM utilisait des fines pour recouvrir chaque jour le site, dans le cadre d'une pratique qu'elle applique depuis longtemps. TWM, qui considère les fines comme des matériaux

---

<sup>9</sup> La propriété Matchett est une parcelle de terrain de 20,2 hectares située directement au nord du site de la décharge du chemin Springhill. Dans le cadre de l'entente, TWM a acheté cette propriété. Au fil des ans, TWM a fait l'acquisition d'autres propriétés entourant le site de la décharge.

« de réutilisation avantageuse », a déclaré d'importantes cibles pour l'installation de recyclage des DCD, tout en les déposant sans frais pour recouvrir le site de la décharge tous les jours. Comme nous l'avons déjà mentionné, les fines représentaient, en 2015, 33 % du tonnage déversé sur le site de la décharge. En septembre 2015, le MEACC a procédé à une inspection du site de la décharge du chemin Springhill et a constaté que l'utilisation que faisait TWM des fines pour recouvrir chaque jour le sol de la décharge contrevenait à l'autorisation environnementale délivrée pour cette décharge. Le MEACC a relevé de fortes concentrations de certains produits dans le lixiviat (par exemple le bore, produit extincteur que renferment les matériaux utilisés pour construire des cloisons sèches dans les bureaux). Cette constatation a amené la Ville à soupçonner que l'utilisation des fines provenant de l'installation de recyclage des DCD pouvait expliquer la contamination de la décharge.

On n'a pas encore rédigé le plan de fermeture du site. Lorsque le MEACC aura approuvé le plan MLT, on fera appel à un expert-conseil pour estimer le coût des travaux d'assainissement, la responsabilité environnementale et les frais de fermeture et de postfermeture. Lorsque tous les frais auront été calculés, la Ville devra réévaluer le passif de la fermeture et de la postfermeture pour s'assurer que ce passif est vraisemblable et suffisamment financé.

Le bail portant sur l'installation de recyclage des DCD arrive à expiration le 6 octobre 2018. Le 31 janvier 2018, la Ville a fait savoir à Tomlinson qu'elle n'avait pas l'intention de renouveler ce bail.

## **Conclusion**

Dans l'ensemble, nous avons constaté que la Ville avait hérité, de l'ancien Canton d'Osgoode, d'une entente comportant des conditions défavorables. Tant que la décharge est en exploitation, TWM en contrôle complètement les activités et peut prendre des décisions de principe dans son intérêt. Toutefois, lorsque la capacité de la décharge est épuisée, la Ville prend en charge l'ensemble des risques et des frais des activités de postfermeture de la décharge.

Il faut renforcer la gestion que fait la Ville de l'entente portant sur le site de la décharge du chemin Springhill pour veiller à s'acquitter de toutes les obligations contractuelles. La Ville n'a pas pu vérifier l'exactitude ni l'exhaustivité des redevances qu'elle doit toucher puisque TWM n'a pas fourni les documents et les renseignements nécessaires malgré les nombreuses demandes qui lui ont été adressées. Contractuellement, la Ville a le

droit de recevoir ces renseignements, et il faut faire plus massivement appel à la haute direction et aux services juridiques afin d'obliger TWM à fournir les renseignements nécessaires. Parce que TWM n'a pas fourni suffisamment de renseignements pendant la durée de l'entente, la Ville devrait se demander si Tomlinson est un bon partenaire opérationnel pour ce projet et pour d'autres activités.

La Ville doit également s'assurer que les gestionnaires des contrats appliquent uniformément de saines pratiques de gestion des contrats, par exemple en portant rapidement les problèmes à la connaissance de la haute direction, en tenant des dossiers en bonne et due forme sur les problèmes de non-conformité et en communiquant comme il se doit les enjeux. Les principales modalités de l'entente, par exemple la surveillance des assurances à souscrire, n'ont pas été appliquées.

Il faut procéder à d'importants travaux d'assainissement environnemental sur le site de la décharge du chemin Springhill. La Ville doit établir un budget suffisant pour les frais d'assainissement, de fermeture et de postfermeture lorsqu'ils auront été calculés intégralement.

## **Économies potentielles**

Les économies potentielles recensées dans le cadre de cette vérification correspondent notamment à la possibilité de faire appel à un vérificateur externe pour évaluer les dépenses qu'a fait valoir TWM jusqu'à maintenant pour la durée de l'entente. Cette évaluation permettrait de savoir si des dépenses non facturables ont été déduites des revenus pour réduire les redevances à verser à la Ville.

## **Recommandations et réponses**

### **Recommandation n° 1**

Que le directeur tienne à intervalles réguliers des réunions avec les subordonnés directs pour discuter des problèmes de gestion des contrats. Que la Ville veuille à faire intervenir rapidement la haute direction, en consignait par écrit ses interventions, et continue de faire un suivi afin d'obliger TWM à fournir les renseignements demandés dans le registre des mesures adoptées et par le coordonnateur de l'Unité des services financiers.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

Le directeur a prévu, avec les subordonnés directs, des réunions individuelles chaque mois (ou plus souvent, dans les cas nécessaires) afin de passer en revue et de commenter tous les problèmes opérationnels ou contractuels qui peuvent surgir.

En ce qui concerne la décharge du chemin Springhill, la haute direction a porté la demande de renseignements à l'attention de l'agent en chef des approvisionnements et du trésorier adjoint de la Ville pour examen et suivi. Le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'agent en chef des approvisionnements a demandé à TWM des renseignements précis. En date du 22 mai 2018, TWM a fait savoir qu'elle avait fourni les renseignements demandés. Les Finances municipales revoient et analysent actuellement les renseignements déposés pour s'assurer qu'on a parfaitement donné suite à la demande et présenteront à la direction un compte rendu d'ici le troisième trimestre de 2018. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville prendra des mesures conformément à l'entente de gestion ou au *Règlement municipal sur les achats* dans les cas justifiés.

### **Recommandation n° 2**

Que la Ville élabore, pour l'ensemble de l'administration municipale, des politiques et des procédures de gestion de contrat et les mette à la disposition des gestionnaires de contrats. Ces politiques et procédures devraient notamment comprendre des directives visant à établir la responsabilité et les obligations de compte rendu dans la surveillance des certificats d'assurance.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs seront mises à jour et deviendront une politique officielle d'ici le quatrième trimestre de 2018. Cette politique fera état de la responsabilité et des obligations de compte rendu pour la surveillance des

certificats d'assurance se rapportant aux contrats attribués en vertu du *Règlement municipal sur les achats*.

### **Recommandation n° 3**

Que la DGTPE examine son registre des risques et s'assure que les risques importants sont recensés, en plus de préciser les plans d'action et les responsables. Il faudrait décrire clairement et surveiller les risques sur le site de la décharge du chemin Springhill.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

Les risques relatifs à la décharge du chemin Springhill ont été notés dans le registre des risques actuels de la Direction générale, et la DGTPE est en train d'y apporter les autres mises à jour.

Cette recommandation sera mise en œuvre intégralement d'ici le troisième trimestre de 2018.

### **Recommandation n° 4**

Que la Ville dépose auprès du Conseil un rapport annuel sur les ententes de partenariat public-privé pour le site de la décharge du chemin Springhill jusqu'à la fermeture de la décharge ou jusqu'à la fin de toutes les ententes conformément à la Politique sur les partenariats publics-privés (PPP) de la Ville d'Ottawa.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Direction générale des travaux publics et de l'environnement travaillera de concert avec le Service de l'approvisionnement pour présenter au Conseil municipal un compte rendu sur le rendement financier et sur les niveaux de service du partenaire opérationnel pour la décharge du chemin Springhill dans le cadre du rapport annuel sur l'examen des approvisionnements (généralement déposé en mai l'année suivante) à soumettre au Comité des finances et du développement économique (CFDE) et au Conseil municipal.

On considérera que cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2019.

### **Recommandation n° 5**

Que la Ville remette en question le mode de calcul du tarif de déversement que compte TWM à ses parties liées. La Ville devrait ensuite se demander si le rabais offert aux parties liées est raisonnable et représentatif du « taux en vigueur ».

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La haute direction travaillera de concert avec le personnel du Service des déchets solides et avec la Direction des finances municipales, ainsi qu'avec des experts et des conseillers externes (au besoin) afin de savoir si Tomlinson a facturé aux parties liées le « taux en vigueur » nécessaire.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2018.

### **Recommandation n° 6**

Que tant que TWM est partenaire dans le cadre de cette entente, la Ville continue de demander d'avoir directement accès à un gestionnaire comptable de TWM. Au besoin, la Ville devrait recourir à des moyens juridiques et porter le problème à la connaissance de la haute direction de la Ville (soit le directeur général de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement ou le directeur municipal). Il faut tenir, à intervalles réguliers, des réunions pour discuter des questions financières afin de s'assurer que la Ville a une vue d'ensemble du rendement du site de la décharge du chemin Springhill. L'histoire nous apprend qu'il est à la fois inefficace et inefficace de s'adresser à la haute direction de TWM pour obtenir des réponses aux questions financières.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

La haute direction a porté la demande de renseignements à l'attention de l'agent en chef des approvisionnements et du trésorier adjoint de la Ville pour examen et suivi. Le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'agent en chef des approvisionnements a demandé à TWM des renseignements précis. En date du 22 mai 2018, TWM a fait savoir qu'elle avait fourni les renseignements voulus et a indiqué le nom d'une

personne-ressource pour la gestion comptable. Les Finances municipales examinent et analysent actuellement les renseignements déposés pour s'assurer qu'on a parfaitement donné suite à la demande et présenteront à la direction un compte rendu d'ici le troisième trimestre de 2018. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville prendra des mesures conformément à l'entente de gestion ou au *Règlement municipal sur les achats* dans les cas justifiés. On tiendra désormais des réunions semestrielles avec le gestionnaire de la comptabilité de TWM.

### **Recommandation n° 7**

Que la Ville, avec l'aide des services juridiques, demande à TWM une répartition détaillée de chacun des articles de dépenses indiqués dans les états financiers. Cette répartition a probablement été fournie chaque année aux vérificateurs financiers, KPMG, et peut donc être soumise à la Ville. Cette dernière doit s'assurer que les frais non facturables ont été exclus dans le calcul de ses redevances.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

La haute direction a porté la demande de renseignements à l'attention de l'agent en chef des approvisionnements et du trésorier adjoint de la Ville pour examen et suivi. Le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'agent en chef des approvisionnements a demandé des renseignements précis à TWM. En date du 22 mai 2018, TWM a fait savoir qu'elle avait déposé les renseignements voulus. Les Finances municipales revoient et analysent actuellement les renseignements déposés pour s'assurer qu'on a parfaitement donné suite à la demande et présenteront à la direction un compte rendu d'ici le troisième trimestre de 2018. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville prendra des mesures conformément à l'entente de gestion ou au *Règlement municipal sur les achats* dans les cas justifiés.

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019.

### **Recommandation n° 8**

Que la Ville s'en remette aux *articles 37 et 47 du Règlement municipal sur les achats* et se demande si Tomlinson est un bon partenaire opérationnel pour ce projet et pour d'éventuelles activités.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La haute direction a déjà fait appel à l'agent en chef des approvisionnements, au trésorier municipal et à l'avocat général adjoint de la Ville pour passer en revue tous les mécanismes disponibles afin d'obtenir les renseignements financiers demandés et les réponses aux questions financières en suspens. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville prendra des mesures conformément à l'entente de gestion et au *Règlement municipal sur les achats* dans les cas justifiés, et déterminera s'il faut faire appel à un vérificateur externe pour examiner les renseignements déposés.

On s'attend à ce que cette recommandation soit appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019. Toutefois, le personnel procédera à un examen et à une analyse continue des renseignements déposés par Tomlinson, ainsi que de tous les autres renseignements déposés, dans le contexte de l'applicabilité des *articles 37 et 47 du Règlement municipal sur les achats*.

### **Recommandation n° 9**

Que désormais, la Ville recense toutes les parties liées qui exercent des activités avec TWM et évalue la vraisemblance des transactions menées avec les parties liées sur le site de la décharge du chemin Springhill.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

À l'heure actuelle, les notes divulguées dans les états financiers annuels comprennent la liste des transactions conclues avec les parties liées; toutefois, il faut en vérifier la vraisemblance et l'à-propos. Bien que les opérations de la décharge aient été suspendues temporairement, les membres du personnel de la DGTPE et des Finances municipales travailleront de concert pour examiner ces transactions et se pencheront, avec le responsable de la comptabilité de TWM, sur

toutes les questions se rapportant à la vraisemblance des transactions conclues avec les parties liées, lorsqu'on connaîtra le nom du responsable et on déterminera s'il faut reprendre les opérations de la décharge.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2018.

### **Recommandation n° 10**

Que la Ville s'assure de recevoir le montant de la réserve prévue dans le contrat jusqu'à maintenant et continue d'exercer une surveillance pour s'assurer qu'elle touche chaque année les bons montants.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Ville a perçu la cotisation annuelle conformément à l'entente de gestion et continuera d'exercer une surveillance pour s'assurer qu'elle perçoit chaque année les sommes voulues.

### **Recommandation n° 11**

Que la Ville retrouve l'Annexe E et s'assure que les conditions prévues pour les assurances dans l'Annexe E de l'entente sur le site de la décharge du chemin Springhill sont respectées.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Si la direction ne parvient toujours pas à retrouver l'« Annexe E », la Ville évaluera l'assurance en vigueur par rapport aux pratiques exemplaires actuelles dans l'industrie. Si elle constate des lacunes, elle les analysera de concert avec TWM, en tenant compte de l'état d'avancement des opérations sur le site.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2018.

### **Recommandation n° 12**

Que dans tous les contrats éventuels de partenariat public-privé, la Ville intègre une clause prévoyant expressément un droit de vérification.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Politique sur les partenariats publics-privés (PPP) sera mise à jour afin de prévoir une clause obligatoire explicite sur le droit de vérification dans les ententes de PPP.

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2018.

### **Recommandation n° 13**

Que la Ville pondère le coût à engager pour faire appel à un vérificateur externe et les avantages éventuels apportés par l'examen des dépenses dans la période admissible.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La haute direction a porté la demande de renseignements à l'attention de l'agent en chef des approvisionnements et du trésorier adjoint de la Ville pour examen et suivi. Le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'agent en chef des approvisionnements a demandé des renseignements précis à TWM. En date du 22 mai 2018, TWM a fait savoir qu'elle a déposé les renseignements voulus. Les Finances ministérielles revoient et analysent actuellement les renseignements déposés pour s'assurer qu'on a parfaitement répondu à la demande et présenteront à la direction un compte rendu d'ici le troisième trimestre de 2018. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville examinera les coûts et les avantages de faire appel à un vérificateur externe pour examiner ces renseignements et les détails des dépenses dans les cinq dernières années.

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019.

### **Recommandation n° 14**

Que la Ville établisse un plan de fermeture du site avant la fin de l'entente de gestion dans l'éventualité où il faut fermer le site plus tôt que prévu.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

Le personnel responsable des déchets solides travaille actuellement de concert avec Dillon Consulting afin de mettre au point un plan de fermeture pour les phases 1 à 4 de la décharge du chemin Springhill. (La phase 5 n'a pas encore été mise au point; c'est pourquoi il n'est pas nécessaire de prévoir un plan de fermeture pour l'instant).

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019 (sous réserve de la date de l'approbation du MEACC).

### **Recommandation n° 15**

Que l'on mette à jour l'estimation des coûts de fermeture et de postfermeture du site dès réception, de la part du MEACC, de l'approbation du plan à moyen et à long termes.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Dès qu'il aura reçu l'approbation du MEACC pour ce qui est du plan à moyen et à long termes, le personnel travaillera de concert avec Dillon Consulting pour s'assurer que les estimations sont mises à jour pour ce qui est des coûts de fermeture et de postfermeture du site.

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019 (sous réserve de la date de l'approbation du MEACC).

### **Recommandation n° 16**

Que la Ville examine son passif pour la fermeture et la postfermeture du site de la décharge du chemin Springhill dans les états financiers pour s'assurer qu'ils sont vraisemblables et suffisamment financés.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

La Ville examine déjà, chaque année, les frais de fermeture et de postfermeture de ses décharges, puisqu'il s'agit d'une exigence de la comptabilité financière de la norme du comité de comptabilité du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) PSAB 3270 – Frais de fermeture et de postfermeture et décharge de déchets solides. En outre, lorsque le MEACC aura approuvé le Plan de mesures correctives et qu'on aura estimé les coûts révisés de fermeture et de postfermeture, la Ville examinera et révisera au besoin sa contribution annuelle au fonds de réserve pour les frais de fermeture et de postfermeture des décharges afin de s'assurer que le passif est suffisamment financé.

## Partie A – Procédures de vérification 2018 des Pratiques de gestion des contrats – Contrat du site de la décharge du chemin Springhill – Rapport de vérification détaillé

### Introduction

Le Suivi de la vérification 2011 des Pratiques de gestion des contrats – Contrat du site de la décharge du chemin Springhill faisait partie du Plan de vérification 2017 du vérificateur général.

Le rapport sur la vérification menée à l'origine en 2011 n'a pas été déposé par le vérificateur général en raison de l'arbitrage et des questions juridiques ultérieures à l'époque.

La partie A du présent rapport comprend les procédures de vérification supplémentaires exécutées en 2017-2018 pour mettre à jour la vérification. La partie B du rapport comprend toutes les constatations de la vérification de 2011 et le suivi de cette vérification. Nous les avons structurées pour en faire un seul et même rapport complet, afin d'en faciliter la compréhension.

### Objectifs et critères

L'objectif de ce suivi consiste à évaluer l'à-propos, l'efficacité et la ponctualité des mesures adoptées par la direction pour donner suite aux observations et aux recommandations déclarées dans le rapport de la Vérification 2011 des Pratiques de gestion des contrats – Contrat du site de la décharge du chemin Springhill.

En raison du délai considérable qui s'est écoulé depuis la vérification de 2011, des procédures de vérification supplémentaires ont été appliquées afin d'évaluer les pratiques de gestion des contrats jusqu'à ce jour.

Les procédures de vérification supplémentaires ont essentiellement consisté à :

- savoir si la Ville gère avec efficacité et efficience l'entente portant sur le site de la décharge du chemin Springhill;
- évaluer les répercussions financières de la contamination environnementale et les frais de fermeture et de postfermeture pour la Ville.

Des critères de vérification ont été mis au point et appliqués afin d'évaluer le rendement de la Ville dans la gestion du contrat. Le lecteur est invité à consulter l'annexe A pour de plus amples renseignements sur les critères de vérification.

## **Portée**

Le suivi et les procédures de vérification supplémentaires ont surtout porté sur la gestion, par la Ville, de l'entente sur le site de la décharge du chemin Springhill. La période visée est comprise entre la date du début de l'entente, soit décembre 1996, et février 2018.

## **Approche et méthodologie**

Les travaux de vérification supplémentaires faisant l'objet du présent rapport ont été menés conformément aux Normes de vérification de BVG. Alors que le BVG adopte ces normes, qui constituent les exigences minimums à respecter dans nos vérifications, nous faisons également appel aux normes et aux pratiques de l'Institut des auditeurs internes.

Dans le cadre de notre processus normal de vérification, nous avons obtenu l'accord de la direction à propos des constatations reproduites dans ce rapport.

La méthodologie de vérification a consisté à exercer les activités suivantes :

- entrevues avec des membres du personnel :
  - des directions générales de la Ville, notamment le bureau du directeur municipal, le bureau du greffier municipal et de l'avocat général (Services juridiques), des Services municipaux (Finances), et la Direction générale des travaux publics et de l'environnement;
  - le conseiller juridique externe représentant la Ville;
- examen des documents pertinents, dont l'entente de gestion, le bail, le registre des procès-verbaux et des mesures adoptées pour donner suite aux réunions, les documents juridiques, les rapports des experts-conseils en génie, la correspondance échangée avec le gestionnaire de la décharge et les états financiers, entre autres.

## **Renseignements généraux et contexte**

La vérification de 2011 et les procédures de vérification supplémentaires de 2018 portent sur les activités de gestion du contrat menées par la Ville relativement au site de la décharge du chemin Springhill.

La décharge du chemin Springhill est un site d'enfouissement de 40,5 hectares pour l'atténuation naturelle sur le territoire de l'ancien Canton d'Osgoode, sur le chemin Springhill, un peu à l'ouest de la route régionale 31, au nord du village de Vernon. Cette décharge appartenait à l'ancien Canton d'Osgoode et a été utilisée pendant de nombreuses années par les résidents et les entreprises de la localité.

Le 23 décembre 1996, une entente de gestion (l'« entente ») est intervenue, dans le cadre d'un partenariat public-privé, entre l'ancien Canton d'Osgoode et R.W. Tomlinson (RWT).

Le 23 janvier 1998, un bail distinct est intervenu entre l'ancien Canton d'Osgoode et RWT. Ce bail autorisait RWT à exploiter une installation de recyclage des déchets de construction et de démolition (DCD) sur le site d'enfouissement. RWT exploite son installation de DCD en vertu d'une autorisation environnementale (AE) distincte portant le numéro A710140 et est responsable de la conformité de l'installation. Cette installation se trouve sur une partie louée à bail de la superficie de la décharge qui représente environ la moitié de la superficie restante de la décharge.

Au moment de la fusion, en 2001, la Ville d'Ottawa a repris en charge l'entente conclue avec l'ancien Canton d'Osgoode. RWT exploite la décharge du chemin Springhill pour le compte de la Ville en vertu de l'entente de gestion et du bail approuvés par l'ancien Canton d'Osgoode. La Ville est titulaire de l'autorisation environnementale (AE) portant le numéro A461402 et enregistrée auprès du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (MEACC) de l'Ontario et est responsable de la conformité du site de la décharge.

Dans le cadre de nos travaux de vérification, la direction nous a appris que les relations entre la Ville et RWT étaient difficiles depuis la fusion. Il a même fallu recourir à un processus d'arbitrage en bonne et due forme à l'automne 2009. L'arbitre a rendu sa décision et déposé son rapport en mai 2010. La Ville a ensuite reçu une somme en règlement des redevances.

## **Faits saillants de l'entente de gestion du site de la décharge du chemin Springhill**

Le 23 décembre 1996, une entente est intervenue entre la société municipale de l'ancien Canton d'Osgoode (le propriétaire) et RWT (le gestionnaire); la Ville d'Ottawa a repris en charge cette entente en 2001. Voici les éléments essentiels de l'entente :

- L'entente produit ses effets jusqu'à épuisement de la capacité du site d'enfouissement.
- Les dispositions de l'entente sont exécutoires pour les parties intervenantes et leurs successeurs.
- Le propriétaire touche quarante pour cent (40 %) du bénéfice net produit par l'exploitation de la décharge, au titre du paiement des redevances, et le gestionnaire conserve le reliquat.
- Le gestionnaire est obligé de soumettre au propriétaire des rapports trimestriels (notamment sur les revenus, les coûts facturables et les coûts non facturables se rapportant au projet).
- Le gestionnaire est obligé de verser des cotisations annuelles au « Fonds de réserve du projet ». Ce fonds doit se chiffrer à un million de dollars à l'expiration de la durée de 30 ans suivant le début des paiements dans la quatrième année.
- Le gestionnaire doit établir et gérer un système comptable approuvé par le propriétaire, en agissant de bonne foi, dans le cadre du projet, en plus de préparer des rapports et des états financiers à l'intention du propriétaire conformément aux exigences de l'entente.
- Le gestionnaire doit tenir et conserver les dossiers portant sur les activités du projet et toute l'information comptable. Le propriétaire a le droit d'y avoir accès à toute heure raisonnable moyennant un préavis raisonnable.
- Un vérificateur dont le choix est approuvé par les deux parties doit établir et déposer des états financiers annuels vérifiés.
- Le gestionnaire doit permettre au personnel désigné par le propriétaire d'avoir accès au site à toute heure raisonnable.
- Le gestionnaire doit prendre les décisions de principe en ce qui a trait à l'exploitation journalière du site de la décharge.
- Le gestionnaire doit fixer, gérer et réviser les frais de déversement en fonction des « taux en vigueur ».

- Le gestionnaire doit souscrire en permanence une assurance pendant la durée de l'entente.
- Le propriétaire a le droit de déverser tous les déchets résidentiels autorisés en vertu du certificat d'autorisation en vigueur et produits par le réseau municipal de collecte ou par les programmes municipaux spéciaux et provenant dans tous les cas du secteur géographique de l'ancien Canton d'Osgoode, et ce, sans frais.
- Le gestionnaire a droit à un crédit financier annuel qui est fonction du tonnage total déposé dans la décharge et provenant du système municipal de collecte.

L'entente d'origine a été signée par R.W. Tomlinson Ltd. (RWT). Depuis 2001, c'est la filiale de RWT, Tomlinson Environmental Services Inc. (TES), qui exploite la décharge du chemin Springhill. Le 18 avril 2006, la société exploitante, soit TES, a officiellement changé de dénomination pour s'appeler Tomlinson Waste Management Inc. (TWM). Jusqu'à la fin du présent rapport, l'appellation Tomlinson s'entend de Tomlinson Waste Management Inc. (TWM).

## **Faits saillants du bail pour l'enfouissement des DCD**

Un bail est intervenu entre la société municipale de l'ancien Canton d'Osgoode (le propriétaire et locateur) et RWT (le gestionnaire et locataire) le 23 janvier 1998; ce bail a été repris en charge par la Ville d'Ottawa en 2001. En voici les faits saillants :

- Le locateur loue au locataire les terrains et les établissements se trouvant sur le site de la décharge du chemin Springhill.
- L'objectif du bail consiste à décrire les droits du locataire et du propriétaire pendant l'exploitation de l'installation de recyclage des DCD sur le site de la décharge du chemin Springhill.
- Le bail doit prendre fin 20 ans après la date du certificat d'autorisation de l'installation de recyclage des DCD ou à la fin de l'entente de gestion, selon le premier terme atteint.
- Toute décision de suspendre les activités de recyclage doit être prise par le locataire à sa seule et entière discrétion.
- Toutes les sommes à verser au locateur en vertu des conditions de l'entente de gestion doivent comprendre toute contrepartie à verser par le locataire pour les droits qui lui sont concédés en vertu des conditions du bail.

- Les frais d'acquisition et d'établissement et tous les coûts opérationnels doivent être financés et répartis conformément aux conditions de l'entente de gestion.
- Le locataire ne doit pas exercer d'activité pouvant endommager les terrains et les établissements ou contrevenir aux règlements, aux ordonnances ou aux autorisations de l'administration municipale, du gouvernement provincial ou de toute autre administration compétente, y compris l'ensemble des exigences du certificat d'autorisation du locateur.
- Le locateur est indemnisé au titre de l'ensemble des demandes d'indemnités et réclamations découlant de l'utilisation et de l'occupation des établissements en vertu des conditions de l'entente.
- Le locataire doit souscrire une assurance de responsabilité civile et une assurance contre les dommages matériels.

## **Observations et recommandations des vérificateurs**

### **A. Évaluation permettant de savoir si la Ville gère avec efficacité et efficience l'entente de gestion du site de la décharge du chemin Springhill.**

#### **1. Manque de surveillance constante du contrat pendant la durée de l'entente et intervention insuffisante de la haute direction dans la résolution des problèmes**

#### **Fort roulement du personnel et absence de continuité dans le dossier Springhill**

Depuis que la Ville a repris en charge l'entente de gestion en vigueur depuis la fusion, on relève un fort roulement du personnel affecté au dossier Springhill. Le gestionnaire actuel du contrat porte le titre de « coordonnateur de programme, Recyclage et réacheminement des matières ». Il est titulaire de ce poste depuis septembre 2014. Auparavant, entre 2006 et septembre 2014, trois employés différents de la Ville ont joué le rôle de gestionnaire de contrat. De plus, au cours de cette période, pour différentes raisons, notamment les restructurations qui ont eu lieu dans l'ensemble de l'administration municipale, on a aussi relevé un fort roulement parmi les gestionnaires qui ont surveillé le contrat. Depuis 2001, huit employés de la Ville ont alterné dans les fonctions de gestionnaire, de directeur ou de directeur général responsable de la surveillance du dossier de Springhill.

Les vérificateurs ont constaté qu'il n'y avait pas eu suffisamment de continuité dans l'affectation du personnel et que le transfert des responsabilités a été lamentable pendant les périodes de transition. Quand l'actuel coordonnateur de programme, Recyclage et réacheminement des matières a commencé à exercer ce rôle, il n'y a pas eu de transfert officiel des responsabilités avec l'ancien gestionnaire de contrat. Hormis de brefs entretiens avec son gestionnaire de programme, son prédécesseur ne lui a pas remis de notes ni de dossiers.

#### **La gestion du contrat avant 2014**

Lorsque les vérificateurs ont demandé les procès-verbaux et les notes des réunions tenues par les gestionnaires de contrat, on n'a pas pu les trouver pour la période comprise entre 2010 et 2014. Avant 2014, rien ne permet de constater qu'on a tenu les procès-verbaux des réunions ordinaires entre la Ville et TWM. Il faut consigner par écrit et conserver les procès-verbaux des réunions, surtout dans les cas où l'on relève des problèmes de non-conformité contractuelle. La Ville a mis au point, pour l'ensemble de l'administration municipale, une directive en 2011, qu'elle a à une époque très récente mise à jour, en août 2017, pour l'administration des contrats et les rapports portant sur le rendement des fournisseurs. Toutefois, cette directive ne fait pas l'objet d'une politique et d'une procédure officialisées et que doivent respecter les gestionnaires de contrat. En donnant des directives grâce à des politiques et à des procédures officialisées, on éviterait les incohérences dans la qualité de la gestion des contrats, comme celles que l'on relève dans le dossier de Springhill.

#### **La gestion du contrat après 2014**

Depuis 2014, l'administration générale de l'entente et la surveillance des aspects opérationnels du contrat sont déléguées au coordonnateur du programme. L'actuel coordonnateur du programme comprend son rôle et a une connaissance détaillée du contrat, ainsi que des exigences du MEACC et de l'AE. Il s'occupe, depuis la fin de 2014, de l'administration du contrat et de la surveillance courante du rendement opérationnel de TWM.

La surveillance de la conformité de TWM aux exigences financières de l'entente relève de la compétence du coordonnateur du programme, qui est secondé par le coordonnateur de l'Unité des services financiers (USF). Le rôle de l'USF consiste à revoir les états financiers et les données financières déposés par TWM et à porter les problèmes à la connaissance du coordonnateur du programme et de la direction pour

suivi. En raison du manque de collaboration de TWM et du peu d'information fourni par cette dernière, la Ville n'a pas pu surveiller la conformité de TWM aux conditions suivantes de l'entente :

- les coûts facturables sont tous des coûts d'exploitation directs des activités exercées sur le site;
- les coûts facturables sont exclus du calcul des redevances;
- établir et tenir en permanence un système comptable approuvé par le propriétaire;
- s'assurer que les frais de déversement sont calculés en fonction des « taux en vigueur ».

Une meilleure intervention de la haute direction et l'intervention probable des Services juridiques auraient été plus efficaces pour obliger TWM à fournir à la Ville les renseignements nécessaires pour surveiller les aspects financiers de l'entente.

Depuis 2014, on a mené et consigné par écrit des visites mensuelles non annoncées sur le site de la décharge afin de surveiller les opérations et la conformité de TWM. En outre, les procès-verbaux des réunions mensuelles et le registre des mesures adoptées témoignent de la surveillance exercée sur le contrat.

Toutefois, les vérificateurs ont constaté que la communication entre le coordonnateur du programme et TWM n'était pas toujours efficace. Souvent, les questions adressées à TWM étaient sans réponse et le sont toujours, et les demandes de renseignements n'ont eu aucune suite pendant longtemps. Parmi les 54 problèmes relevés dans le registre des mesures adoptées, plus de 57 % ont demandé plus de six mois avant d'être réglés.

Tableau 1 : Durée au cours de laquelle les problèmes sont restés en suspens dans le registre des mesures adoptées

<b>Durée au cours de laquelle les problèmes sont restés en suspens</b>	<b>Nombre de problèmes</b>
0-6 mois	23
6-12 mois	7
1 an - 2 ans	4
2-3 ans	13
>3 ans	7
<b>Total</b>	<b>54</b>

À ce jour, 21 problèmes restent « en suspens » ou « en cours »; autrement dit, les renseignements demandés n’ont pas encore été communiqués. Parmi ces problèmes, 17 ont d’abord été soulevés en 2015 et quatre l’ont été au début ou au milieu de 2016. La haute direction ne passe pas en revue le registre des mesures adoptées. Ce registre ne comprend pas non plus les questions supplémentaires posées par le coordonnateur de l’USF. Ces questions restent elles aussi sans réponse.

Bien que le directeur ait été généralement au courant de la difficulté d’amener TWM à fournir des renseignements financiers, la direction n’est pas toujours intervenue dans les cas où TWM n’a pas collaboré pour répondre aux questions essentielles. Lorsqu’un entrepreneur ne collabore pas pour fournir les renseignements auxquels la Ville a droit en vertu d’un contrat, on s’attendrait à ce que le directeur intervienne plus massivement. Qu’il s’agisse de tenir des réunions avec TWM ou d’envoyer des lettres formelles de la Ville, ces moyens devraient permettre d’obliger TWM à fournir les renseignements demandés.

Dans un cas dans lequel nous avons relevé un document révélant l’intervention du directeur, le problème originel a été soulevé par l’ancien gestionnaire de programme le 25 mai 2015 (comme on peut le constater à l’article n° 38 du registre des mesures adoptées). Six mois après qu’on ait d’abord cerné le problème, le 24 novembre 2015, le directeur a adressé à TWM une lettre formelle pour lui demander les renseignements

financiers voulus. Après de nombreux échanges entre la Ville et TWM, cette dernière a déposé, le 17 février 2016, une annexe qui ne correspondait pas au document que la Ville avait demandé à l'origine. Ce document n'a eu pour effet que d'amener le coordonnateur de l'USF à poser plus de questions à propos de l'annexe déposée. Le coordonnateur du programme a fait suivre ces questions à TWM et n'a jamais eu de réponse. Par la suite, on n'en a pas saisi le directeur, qui n'est pas intervenu non plus.

Dans le cadre de notre mission de vérification, nous avons constaté qu'entre le 27 octobre 2016 et le 15 décembre 2017, il y avait eu cinq « notes d'entretiens » dans lesquelles le directeur faisait un compte rendu au directeur régional sur les questions relatives au site de la décharge du chemin Springhill. Ces notes d'entretiens étaient destinées à donner au directeur général une idée des problèmes les plus importants sur le site de la décharge et des recommandations connexes.

### **Recommandation n° 1**

Que le directeur tienne à intervalles réguliers des réunions avec les subordonnés directs pour discuter des problèmes de gestion des contrats. Que la Ville veuille à faire intervenir rapidement la haute direction, en consignait par écrit ses interventions, et continue de faire un suivi afin de faire obliger TWM à fournir les renseignements demandés dans le registre des mesures adoptées et par le coordonnateur de l'Unité des services financiers.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

Le directeur a prévu, avec les subordonnés directs, des réunions individuelles chaque mois (ou plus souvent, dans les cas nécessaires) afin de passer en revue et de commenter tous les problèmes opérationnels ou contractuels qui peuvent surgir.

En ce qui concerne la décharge du chemin Springhill, la haute direction a porté la demande de renseignements à l'attention de l'agent en chef des approvisionnements et du trésorier adjoint de la Ville pour examen et suivi. Le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'agent en chef des approvisionnements a demandé à TWM des renseignements précis. En date du 22 mai 2018, TWM a fait savoir qu'elle avait fourni les renseignements demandés. Les Finances municipales revoient et analysent actuellement les renseignements déposés pour s'assurer qu'on a

parfaitement donné suite à la demande et présenteront à la direction un compte rendu d'ici le troisième trimestre de 2018. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville prendra des mesures conformément à l'entente de gestion ou au *Règlement municipal sur les achats* dans les cas justifiés.

### **Recommandation n° 2**

Que la Ville élabore, pour l'ensemble de l'administration municipale, des politiques et des procédures de gestion de contrat et les mette à la disposition des gestionnaires de contrats. Ces politiques et procédures devraient notamment comprendre des directives visant à établir la responsabilité et les obligations de compte rendu dans la surveillance des certificats d'assurance.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs seront mises à jour et deviendront une politique officielle d'ici le quatrième trimestre de 2018. Cette politique fera état de la responsabilité et des obligations de compte rendu pour la surveillance des certificats d'assurance se rapportant aux contrats attribués en vertu du *Règlement municipal sur les achats*.

### **La décharge du chemin Springhill, absente dans l'évaluation des risques de la Direction générale**

Dans le cadre de notre vérification, nous avons aussi noté que la gestion du contrat ne respecte pas, dans l'ensemble, les processus de gouvernance et qu'il n'en est pas question dans le Profil de risque général pour la Direction générale des travaux publics et de l'environnement (DGTPE). L'examen des registres des risques de la DGTPE pour 2015 et 2017 a permis de constater qu'il n'était pas question des décharges de la Ville, dont celles de Springhill, ce qui est étonnant, compte tenu de la forte contamination environnementale constatée depuis 2012 dans la décharge du chemin Springhill et des difficultés continues qu'éprouve la Ville dans ses rapports avec TWM. Il faut recenser et surveiller à intervalles réguliers ces risques considérables, en plus d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation dans la mesure du possible.

### **Recommandation n° 3**

Que la DGTPE examine son registre des risques et s'assure que les risques importants sont recensés, en plus de préciser les plans d'action et les responsables. Il faudrait décrire clairement et surveiller les risques sur le site de la décharge du chemin Springhill.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

Les risques relatifs à la décharge du chemin Springhill ont été notés dans le registre des risques actuels de la Direction générale, et la DGTPE est en train d'y apporter les autres mises à jour.

Cette recommandation sera mise en œuvre intégralement d'ici le troisième trimestre de 2018.

### **Rapports à soumettre au Conseil municipal et au Comité**

Dans le cadre de notre mission de vérification, nous avons relevé deux cas dans lesquels on avait soumis au Conseil municipal un compte rendu sur la décharge du chemin Springhill. Le 23 décembre 2015, le greffier municipal et avocat général a envoyé par courriel un compte rendu afin de donner suite à la directive donnée par le Comité de la vérification à sa réunion du 26 novembre 2015. Ce compte rendu visait à faire connaître, au maire et aux membres du Conseil municipal, les résultats de l'arbitrage commercial. Ce courriel précisait que « l'arbitre a donné gain de cause à la Ville, en reconnaissant que Tomlinson avait contrevenu à l'entente qu'elle avait conclue pour l'exploitation de la décharge. Toutefois, la question des dommages-intérêts à verser à la Ville sera tranchée dans le cadre d'une autre audience ». Le 1<sup>er</sup> février 2018, une note de service a été adressée au maire et aux membres du Conseil pour porter à leur attention les problèmes environnementaux de la décharge du chemin Springhill.

Même si la *Politique sur les partenariats publics-privés* a été adoptée des années après l'établissement des ententes, il faudrait se conformer à l'obligation de déposer des rapports annuels pour rendre compte au Conseil municipal, dans le cadre de la gestion du contrat et de la surveillance continue, du rendement financier et des niveaux de service du partenaire opérationnel, sans égard à la date à laquelle les ententes ont été conclues. Les rapports annuels sur les partenariats publics-privés, conformément aux

modalités de la politique, sont des éléments de saine gouvernance, qui seraient normalement respectés pendant toute la durée des ententes de partenariat public-privé. On peut ainsi s'assurer que le Conseil municipal exerce une surveillance et s'assure que les ententes continuent de répondre comme prévu à l'intérêt public.

#### **Recommandation n° 4**

Que la Ville dépose auprès du Conseil un rapport annuel sur les ententes de partenariat public-privé pour le site de la décharge du chemin Springhill jusqu'à la fermeture de la décharge ou jusqu'à la fin de toutes les ententes conformément à la Politique sur les partenariats publics-privés (PPP) de la Ville d'Ottawa.

#### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Direction générale des travaux publics et de l'environnement travaillera de concert avec le Service de l'approvisionnement pour présenter au Conseil municipal un compte rendu sur le rendement financier et sur les niveaux de service du partenaire opérationnel pour la décharge du chemin Springhill dans le cadre du rapport annuel sur l'examen des approvisionnements (généralement déposé en mai l'année suivante) à soumettre au Comité des finances et du développement économique (CFDE) et au Conseil municipal.

On considérera que cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2019.

#### **TWM ne tient pas compte des directives de la Ville**

Le 31 janvier 2018, le directeur général de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement a adressé à TWM une lettre pour lui faire savoir que « la Ville ordonne à TWM, avec effet aujourd'hui même, de suspendre temporairement le déversement de déchets dans la décharge ».

La direction de la Ville a fait savoir que TWM n'avait pas tenu compte de cette demande, et le 5 février 2018, le personnel de la Ville a constaté que des déchets étaient déversés dans la décharge du chemin Springhill. Le 6 février 2018, le directeur général de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement a adressé à TWM un autre courriel reprenant la directive de la Ville de cesser immédiatement de déverser des déchets, en attendant d'autres directives.

Le 8 février 2018, le coordonnateur du programme est allé à nouveau inspecter le site de la décharge et a appris, de la part du responsable des billets de pesée de TWM que le personnel avait reçu pour consigne de poursuivre les opérations. Le coordonnateur du programme a porté à la connaissance du directeur général de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement les plus récentes observations. Après que TWM ait ignoré la demande de la Ville, cette dernière a enchaîné en modifiant l'AE de la décharge afin d'obliger TWM à cesser de déverser des déchets dans la décharge du chemin Springhill. L'AE modifiée permettra au MEACC de régler cette question. Puisque la Ville est le titulaire de l'AE, elle s'expose à des accusations de la part du MEACC si TWM continue de déverser des déchets dans la décharge.

### **Entente de gestion défavorable pour la Ville**

Au moment de la fusion, la Ville d'Ottawa a repris en charge l'entente conclue entre l'ancien Canton d'Osgoode et TWM en ce qui a trait à la gestion de l'installation de Springhill. La Ville croit que cette entente lui est défavorable et qu'elle apporte toujours à TWM des avantages financiers considérables.

La section 3.03 (2) de l'entente prévoit que le propriétaire doit « collaborer dans toute la mesure raisonnable nécessaire pour demander de modifier le certificat d'autorisation ». TWM s'en remet à cette clause pour faire valoir que la Ville n'a d'autre option que d'approuver les demandes déposées par TWM, sans tenir compte des enjeux relatifs à l'intérêt public.

L'entente permet aussi à TWM d'exercer un contrôle complet sur les opérations journalières de la décharge du chemin Springhill. La section 3.02 (7) (e) précise que le gestionnaire doit « prendre toutes les décisions de principe en ce qui a trait à l'exploitation journalière du site de la décharge et aux modifications qu'il est souhaitable d'apporter au certificat d'autorisation ». C'est ce qui a amené TWM à prendre des décisions à propos de la décharge de Springhill sans avoir à consulter la Ville. Par exemple, un prêt a été consenti moyennant des intérêts de 4 % par la société mère de TWM alors qu'il y avait des liquidités considérables au bilan. TWM n'a pas consulté la Ville dans cette décision de financement et n'a pas non plus répondu à ses questions à ce sujet. De même, lorsque la Ville a fait savoir qu'elle n'était pas d'accord avec TWM à propos du système de recouvrement utilisé dans la décharge du chemin Springhill, TWM a soutenu que la Ville n'avait pas de droit de regard sur la question. TWM croit que la fermeture de la décharge et son assainissement environnemental relèvent des opérations journalières du projet et que les décisions en la matière lui reviennent. La

Ville croit que les décisions relatives aux plans à long terme d'assainissement environnemental et de fermeture du site débordent le cadre des « opérations journalières » de la décharge, puisque ces décisions auront des incidences financières importantes pour la Ville, ce qui dépasse largement le contexte de l'intervention de TWM sur le site.

La section 3.05 attribue également à TWM des pouvoirs discrétionnaires dans l'établissement des frais de déversement en fonction des « taux en vigueur » à ce moment. La notion de taux en vigueur équitables pour des parties liées<sup>10</sup> est très subjective, ce qui a donné lieu, entre la Ville et TWM, à d'importants motifs de discorde, qui restent sans solution à ce jour.

La section 5.01 précise que « l'installation de recyclage doit faire partie du projet, et les revenus et les coûts de l'installation doivent être comptabilisés conformément aux dispositions de ladite entente ». Puisque les opérations de la décharge et celles de l'installation de recyclage de DCD sont très différentes, le fait de les regrouper pour en faire un « projet » et de consolider leurs résultats opérationnels dans un seul et même ensemble d'états financiers consolidés n'apporterait pas de renseignements utiles. En présentant plutôt les revenus et les dépenses de la décharge distinctement des résultats opérationnels de l'installation de recyclage de DCD, on permettrait à la Ville de savoir si l'installation ou la décharge est rentable.

La section 5.04 indique que pour « le calcul et le paiement du bénéfice net en vertu des conditions de cette entente, les parties doivent appliquer les principes comptables généralement reconnus... Les états financiers vérifiés doivent être préparés par le vérificateur dont le choix est approuvé par les deux parties ». Bien que les états financiers de TWM aient été vérifiés par KPMG, cabinet comptable de grande notoriété, on ne peut pas s'en remettre à la vérification financière pour savoir si TWM a bien calculé le montant des redevances. La vérification financière menée par TWM est conforme aux normes comptables canadiennes pour les entreprises privées, et non aux conditions de l'entente. Les vérificateurs des états financiers doivent s'assurer que les transactions sont comptabilisées fidèlement, comme elles se sont déroulées. Ils n'expriment pas d'opinion sur les pouvoirs discrétionnaires de la direction de consentir

---

<sup>10</sup> Selon les *Normes comptables internationales*, on entend par « parties liées » la direction et les membres de la famille proche ou une personne morale liée à celle qui prépare ses états financiers dans le cadre d'un contrôle (direct ou indirect), d'un contrôle conjoint ou d'une influence notable.

des rabais aux clients ou sur la question de savoir si les frais d'interentreprises sont calculés au taux du marché ou si les coûts « non facturables » ont été exclus conformément à l'entente. Cette entente accuse une lacune, puisque le calcul des redevances de la Ville se fonde sur les états financiers vérifiés, plutôt que sur un rapport spécial qui serait le résultat d'une vérification conformément aux conditions de l'entente.

Dans l'ensemble, de nombreuses conditions de cette entente sont favorables à TWM. Tant que la décharge est ouverte, TWM exerce le contrôle entier des opérations et peut prendre des décisions de principe dans son intérêt. Or, lorsque la capacité de la décharge sera épuisée, la Ville sera responsable de l'ensemble des risques et des coûts des activités de postfermeture de la décharge.

**2. Les redevances sont versées dans les délais, sans toutefois que la Ville ait l'assurance d'avoir perçu des redevances exactes dans les 21 dernières années.**

La décharge du chemin Springhill n'a pas été une activité rentable pour la Ville d'Ottawa. Dans les 21 dernières années (de 1997 à 2017), la Ville a perçu des redevances de 6,3 millions de dollars, soit 300 744 \$ en moyenne par an. La Ville a dû consacrer des ressources considérables à la gestion du contrat de la décharge du chemin Springhill, notamment des gestionnaires de contrat, des cadres supérieurs, ainsi que des membres du personnel des Finances municipales et des Services juridiques. En outre, il a fallu faire appel à des ressources externes, notamment un conseiller juridique et des services de juricomptabilité et d'expertise-conseil en génie. L'arbitrage de 2009-2010 a lui aussi été coûteux. Toutes ces dépenses dépassent largement le montant des redevances perçues par la Ville.

De plus, la Ville n'a pas pu vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des redevances qui lui ont été versées dans les 21 dernières années.

La section 3.01 de l'entente définit les modalités selon lesquelles les redevances à verser à la Ville doivent être calculées. Cette section précise que « Le gestionnaire doit recevoir des honoraires de gestion correspondant à 60 % du bénéfice net produit par les opérations du projet, selon les modalités définies et d'après le mode de calcul prévu dans les conditions de cette entente. Le propriétaire doit toucher des revenus correspondant à 40 % du bénéfice net produit par les opérations du projet selon le mode de calcul prévu dans les conditions de cette entente ».

Pour que la Ville ait l'assurance que les redevances qui lui sont versées sont exactes, elle doit pouvoir valider les chiffres comptabilisés par TWM pour les revenus et les dépenses.

### **Revenus de la décharge de Springhill**

Les revenus déclarés par TWM pour la décharge et l'installation de recyclage de DCD sont calculés d'après les rapports mensuels des billets de pesée. Ces billets sont établis lorsque les déchets et les matériaux de CD sont livrés à la décharge de Springhill. La Ville n'a reçu électroniquement ces rapports que depuis la fin de 2014. Elle en a reçu des exemplaires imprimés depuis 2011.

Sans mener de sondage sur les contrôles du système de réception, de facturation et de comptabilité de TWM, la Ville n'a pas de garantie quant à l'exactitude, à l'exhaustivité et à l'existence des rapports des billets de pesée.

Dans le cadre de notre mission de vérification, nous avons constaté que la Ville avait tenté de contrôler la concordance des rapports mensuels sur les billets de pesée avec les revenus déclarés dans les états financiers de TWM. Les efforts de contrôle de concordance ne seraient guère utiles s'ils n'apportaient pas de garantie quant à l'exactitude et à l'exhaustivité des rapports mensuels sur les billets de pesée. En outre, la vérification de KPMG en fin d'exercice aurait permis de contrôler la concordance des revenus et d'apporter certaines garanties en ce qui concerne les revenus comptabilisés. Au lieu de consacrer des efforts à refaire le contrôle de concordance des revenus, il aurait fallu plutôt se concentrer sur l'analyse des dépenses comptabilisées.

À partir de l'analyse menée sur les rapports des billets de pesée de 2015, on a relevé les problèmes suivants :

1. En 2015, 50 316 tonnes de déchets de l'installation de recyclage de déchets de CD ont été déposées gratuitement dans la décharge du chemin Springhill, ce qui est permis en raison de la structure de l'entente. Cette entente limite le secteur de service à la zone géographique de l'ancien Canton d'Osgoode. C'est pourquoi seuls les déchets provenant de cette zone locale peuvent être déposés dans la décharge de Springhill. Selon l'objectif de l'entente conclue à l'origine, la décharge de Springhill était destinée à desservir la zone locale. Toutefois, l'AE dont TWM est titulaire pour l'installation de recyclage des déchets de CD autorise le déversement des matériaux de CD provenant de n'importe où dans l'Est de l'Ontario et dans l'Outaouais. Puisque les déchets

résiduels de l'installation de recyclage des déchets de CD provenaient de l'ancien Canton d'Osgoode, on peut, conformément à la section 3.05 de l'entente, les éliminer dans la décharge du chemin Springhill, ce qui est contraire à l'objectif d'origine de l'entente et ce qui vient remplir la décharge à un rythme beaucoup plus rapide que ce que l'on prévoyait à l'origine. En plus d'épuiser une capacité dont elle a nettement besoin dans cette décharge, la Ville ne touche pas de revenus pour les déchets qui proviennent de l'installation de recyclage des déchets de CD et qui sont déversés dans la décharge du chemin Springhill.

Les 50 316 tonnes de déchets de CD représentent 80 % du tonnage total déposé pour l'année dans la décharge du chemin Springhill. Selon TWM, il s'agit de revenus pour la décharge, mais de dépenses pour l'installation de recyclage des déchets de CD, ce qui, dans des états financiers combinés, revient à un résultat net de zéro. On ne comptabilise pas de revenus pour la décharge du chemin Springhill ni de dépenses équivalentes pour l'installation de recyclage des déchets de CD. Puisque TWM ne comptabilise pas distinctement les résultats de la décharge et de l'installation de recyclage, il n'y a aucun effet dans les états financiers consolidés. Si toutefois TWM devait comptabiliser distinctement les résultats de la décharge et de l'installation de recyclage, il serait évident que la décharge produit beaucoup plus de revenus qu'il n'y paraît et que l'installation de recyclage des déchets de CD est beaucoup moins rentable qu'elle l'est en apparence.

2. Sur l'ensemble du tonnage déposé dans la décharge en 2015, 23 % provenaient des déchets résiduels de construction et de démolition, 24 %, des « gravats », produits dérivés du traitement des déchets de construction et de démolition et qui, selon TWM, serviront à aménager des routes sur le site de la décharge, et 33 %, des « fines », autres sous-produits du traitement des déchets de construction et de démolition dont se servait TWM pour recouvrir chaque jour le sol de la décharge. Seulement 6 % provenaient des déchets municipaux produits sur le territoire géographique de l'ancien Canton d'Osgoode et 13 % encore provenaient des déchets déposés par d'autres clients.
3. Soixante-seize pour cent du tonnage total des matières livrées à l'installation de recyclage des déchets de CD provenaient des entreprises liées à TWM

(soit R.W. Tomlinson, Tomlinson Environmental Services et Tomlinson Industrial Waste Division). Selon les états financiers de 2015, des revenus de 2,6 millions de dollars provenaient de transactions menées avec des parties liées. On a compté aux parties liées un taux de déversement de 63 \$ la tonne, alors que l'on comptait en moyenne entre 88 \$ et 90 \$ la tonne aux parties non liées. La différence représente un rabais de 28 % à 30 %. La section 3.05 de l'entente précise que « Tous les autres déchets autorisés en vertu du certificat d'autorisation en vigueur et déposés sur le site de la décharge, quelle qu'en soit la provenance, sont soumis à des frais de déversement aux taux en vigueur à ce moment, et qui doivent être fixés, suivis et révisés par le gestionnaire à sa discrétion ». Ainsi, contractuellement, TWM a le droit de fixer les taux de déversement, qui doivent toutefois l'être selon le « taux en vigueur ». Bien que la Ville ait constaté qu'on a facturé aux parties liées des frais nettement inférieurs, elle n'a pas demandé à TWM comment ces frais avaient été calculés et ne s'est pas demandé non plus si le prix de 63 \$ la tonne était raisonnable.

En résumé, les parties liées à TWM profitent de taux privilégiés lorsqu'elles déversent des déchets de CD alors que TWM accepte que l'on déverse, dans la décharge du chemin Springhill, des déchets résiduels sans frais et oblige la Ville à participer au financement de tous les coûts correspondants. Si TWM peut agir ainsi, c'est parce que l'entente lui permet de fixer les frais de déversement et l'autorise à déverser dans la décharge les déchets produits par l'installation de recyclage des déchets de CD.

#### **Recommandation n° 5**

Que la Ville remette en question le mode de calcul du tarif de déversement que compte TWM à ses parties liées. La Ville devrait ensuite se demander si le rabais offert aux parties liées est raisonnable et représentatif du « taux en vigueur ».

#### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La haute direction travaillera de concert avec le personnel du Service des déchets solides et avec la Direction des finances municipales, ainsi qu'avec des experts et des conseillers externes (au besoin) afin de savoir si Tomlinson a facturé aux parties liées le « taux en vigueur » nécessaire.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2018.

### **Dépenses de la décharge de Springhill**

La section 1.01 de l'entente définit les « coûts facturables » et les « coûts non facturables ».

- Section 1.01 (k) : « **Coûts facturables** » : tous les frais d'exploitation directs des activités exercées sur le site, notamment, sans s'y limiter, la main-d'œuvre, les services administratifs, les fournitures, le carburant, l'entretien des installations sur le site et des autres installations, les services administratifs et comptables, les assurances, les services publics et le téléphone, la location de matériel dans les cas nécessaires, les frais juridiques, les coûts de confinement de la décharge, les frais d'intérêt et les frais bancaires, ainsi que l'ensemble des taxes, des droits ou des frais imposés par les administrations compétentes, y compris l'amortissement et le paiement, au propriétaire ou au gestionnaire selon le cas, des dépenses en immobilisation pour les installations sur le site et les installations supplémentaires, en plus des intérêts comptés sur la tranche non amortie des dépenses en immobilisations au taux bancaire privilégié majoré de 1 % sur une durée de 15 ans, le coût direct de la modification du certificat d'autorisation et du plan du site facturable sur une durée de trois ans à partir de la date du début de l'entente, le coût direct de la mise en œuvre des mesures correctives et des mesures de réaménagement pour corriger le problème de contamination de la nappe phréatique, et le coût amorti de la constitution du fonds de réserve du projet. Les dépenses en immobilisations pour le matériel ou les installations se rapportant à toutes les installations de recyclage ne seront pas facturables, à moins que ces installations fassent partie du projet selon les modalités établies en vertu des dispositions de la présente entente. »
- Section 1.01 (l) : « **Coûts non facturables** » : les coûts de la supervision et de la gestion continues par les gestionnaires, les frais de personnel, les coûts directs de l'enlèvement de la contamination et de la réfection du site contaminé dans le quadrant nord-est du site et le coût du lancement et de l'obtention de l'évaluation professionnelle (ingénieurs, hydrogéologues et spécialistes comparables dans les cas nécessaires), ainsi que les frais des rapports et des recommandations pour :  
i) finaliser les plans des mesures correctives et de réfection afin de corriger le

problème de contamination de la nappe phréatique; et ii) finaliser les conditions de la demande de modification du certificat d'autorisation en vigueur. »

- La Ville n'a pas obtenu, de la part de TWM, suffisamment d'information pour obtenir l'assurance raisonnable de l'admissibilité des dépenses que TWM a comptabilisées dans les 21 dernières années. La Ville a tenté à maintes reprises de demander des renseignements financiers à TWM comme l'indique le tableau ci-après. Malgré les questions et les demandes adressées à TWM, la Ville a reçu très peu de réponses satisfaisantes.

Tableau 2 : Calendrier des demandes de renseignements financiers adressées par la Ville à TWM

<b>Date de la demande</b>	<b>Demande</b>
Le 31 mars 2014	<p>La Ville a adressé, à TWM, une lettre officielle pour lui demander de justifier les revenus dans les états financiers de 2013 et de fournir une analyse des écarts pour expliquer les raisons des variations des revenus par rapport aux revenus de l'année précédente.</p> <p>Dans cette lettre, la Ville précise également qu'elle n'a pas reçu de pièces permettant de justifier et de faire concorder les différentes dépenses indiquées dans l'État des résultats pour l'exercice financier 2013. En outre, la Ville n'a pas reçu d'explications pour les écarts par rapport aux dépenses de l'exercice précédent.</p> <p>À partir des documents examinés, rien ne permet de constater que TWM a fourni les justifications financières demandées.</p>
Le 24 avril 2014	<p>Le directeur général des Services environnementaux de la Ville a adressé, au gestionnaire de projet de TWM, une lettre officielle pour demander à TWM de fournir des pièces justificatives qui permettraient à la Ville de faire concorder les revenus et d'expliquer les écarts. Il a en outre demandé de justifier des dépenses pour s'assurer qu'elles se rapportent à l'exploitation de la décharge, en plus de fournir des explications sur les écarts par rapport aux dépenses de l'exercice précédent et un budget. À partir des documents examinés, rien ne permet de constater que Tomlinson a donné suite à cette lettre et a fourni les justifications financières demandées.</p>

<b>Date de la demande</b>	<b>Demande</b>
Le 8 septembre 2015	Le gestionnaire de programme de la Ville a recommandé d'adresser, à TWM, une autre lettre pour lui demander des rapports sur la répartition des revenus et des dépenses et des états financiers mensuels et trimestriels distincts pour la décharge et l'installation de recyclage des déchets de CD.
Le 24 novembre 2015	Le gestionnaire des Services de gestion des déchets solides de la Ville a adressé à TWM une lettre pour demander les renseignements recommandés par le gestionnaire du programme.
Le 24 décembre 2015	TWM a adressé, au gestionnaire du Service de gestion des déchets solides de la Ville, une réponse indiquant qu'elle avait déjà fourni des renseignements détaillés suffisants.
Le 5 janvier 2016	Le gestionnaire du Service de gestion des déchets solides de la Ville a de nouveau adressé, à TWM, une lettre reprenant expressément quatre demandes de la Ville relativement au rendement financier de la décharge de Springhill, demandes qui sont restées sans réponse.
Le 17 février 2016	<p>TWM a fait savoir qu'elle avait maintenant répondu à trois des quatre demandes de la Ville. Il n'était pas possible de répondre à la quatrième demande.</p> <p>La Ville souhaitait en particulier que TWM fournisse une répartition distincte et détaillée des revenus et des dépenses pour : 1) la décharge; et 2) les opérations de l'installation de recyclage des déchets de CD. La Ville souhaitait savoir à combien s'élevaient les bénéfices de chacune des installations. La Ville avait lieu de croire que les frais de déversement réduits comptés aux parties liées faisaient en sorte que l'installation de recyclage des déchets de CD était déficitaire. Les déchets résiduels provenant du traitement des déchets de CD étaient déversés dans la décharge sans frais, de sorte que l'exploitation de la décharge paraissait déficitaire. Si TWM avait communiqué les résultats de l'exploitation de la décharge et de l'installation de recyclage des déchets de CD distinctement, les</p>

Date de la demande	Demande
	<p>résultats auraient pu permettre de constater que l'exploitation de la décharge produisait des revenus nettement supérieurs à ceux qui étaient constatés dans les états financiers consolidés.</p> <p>En définitive, TWM a fait parvenir à la Ville une répartition des revenus et des dépenses selon <b>trois</b> catégories : 1) la décharge; 2) l'installation de recyclage des déchets de CD; et 3) les « revenus et dépenses généraux ». Cette répartition n'était guère utile, puisque la plupart des coûts étaient affectés aux « revenus et dépenses généraux ». TWM a fait savoir que les frais généraux correspondaient à des dépenses non affectées. Ces dépenses étaient importantes, et on ne sait pas si on devait les attribuer à l'installation de recyclage des déchets de CD ou à la décharge, ce qui n'a eu pour effet que d'augmenter le nombre de questions de la Ville à propos des montants comptabilisés dans la catégorie des « revenus et dépenses généraux » de leur composition. Ces questions restent sans réponse.</p>
Le 14 juin 2016	<p>Le coordonnateur du programme de la Ville a adressé à TWM une liste de sept questions financières. Les demandes de renseignement portaient sur l'admissibilité des coûts, les frais généraux, les articles du bilan et les emprunts effectués par TWM. TWM n'a toujours pas répondu à ces questions. La Ville n'est pas allée plus loin pour demander ces renseignements à TWM.</p>
Le 2 mars 2017	<p>Le gestionnaire de projet de TWM a fait savoir qu'il allait permettre à la Ville de se mettre en rapport avec le gestionnaire de compte de TWM.</p> <p>Plusieurs semaines plus tard, il a fait savoir que le gestionnaire de compte était occupé à travailler à un nouveau système financier et qu'il ne pouvait pas participer à une réunion avec la Ville.</p> <p>À ce jour, la Ville n'a toujours pas pu communiquer avec le gestionnaire de compte de TWM.</p>

Pour pouvoir évaluer l'exactitude des redevances de la Ville, le coordonnateur de l'USF procède chaque année à un examen général des revenus, des dépenses, des tendances dans l'évolution des redevances et des ratios de frais. Nombre de ses questions sont toujours sans réponse, notamment :

- Les « frais généraux » que TWM a affectés aux dépenses de la décharge de Springhill sont-ils des frais d'exploitation directs?
- Pourquoi y a-t-il des frais de gaz naturel alors que, selon ce que la Ville croit savoir, la décharge de Springhill n'utilise pas de gaz naturel?
- Quels sont les détails qui sous-tendent les sommaires de tous les postes des états financiers trimestriels et annuels? (Par exemple les salaires et les avantages sociaux selon le titre du poste, les honoraires d'expertise-conseil et les honoraires professionnels par l'entrepreneur et selon le travail effectué, entre autres)
- Quels sont les détails des postes du bilan?
- Pourquoi TWM emprunte-t-elle des fonds à des sociétés liées alors qu'il y a beaucoup de liquidités dans le bilan? En 2016, il y avait un prêt en cours de 271 832 \$, consenti par la société mère à un taux d'intérêt de 4 %, alors que le bilan indique les liquidités s'élèvent à 2,8 millions de dollars.

Bien que l'entente précise qu'en ce qui a trait aux registres et aux renseignements comptables, « le propriétaire doit y avoir accès à toute heure raisonnable moyennant un préavis raisonnable », TWM n'a répondu à aucune de ces questions. Le gestionnaire de projet de TWM est la seule personne-ressource que la Ville peut contacter pour toutes les questions financières. Le coordonnateur de l'USF de la Ville ne peut pas communiquer directement avec le gestionnaire comptable de TWM. Les questions ci-dessus ont été adressées au gestionnaire de projet de TWM, et aucune réponse n'y a été apportée. On n'a pas saisi la haute direction de la Ville de l'absence de réponse à ces questions. Tous les problèmes financiers et toutes les questions sont « en attente » depuis le 20 mars 2017, date à laquelle on s'est plutôt consacré aux problèmes environnementaux de la décharge du chemin Springhill.

Dans le cadre de notre mission de vérification, nous avons aussi constaté que la section 1.01 (I) de l'entente précise expressément que les coûts non facturables comprennent les frais de lancement et d'obtention de l'évaluation professionnelle (ingénieurs, hydrogéologues et spécialistes dans les secteurs connexes, au besoin), ainsi que des rapports et des recommandations.

Pour les années 2014, 2015 et 2017, TWM a comptabilisé d'importantes dépenses au titre des « honoraires d'expertise-conseil et professionnels ». Ces dépenses sont distinctes des « honoraires de vérification et honoraires juridiques », qui constituent des dépenses facturables conformément à l'entente. Même après avoir justifié tout le montant rajouté par TWM dans le calcul des redevances de la Ville, et qui peuvent se rapporter ou non aux « honoraires d'expertise-conseil et honoraires professionnels », un montant considérable au titre des dépenses n'est toujours pas justifié, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 3 : Honoraires d'expertise-conseil et honoraires professionnels compris dans le calcul des redevances de la Ville

Dépenses	2017	2015	2014
Honoraires d'expertise-conseil et honoraires professionnels	243 497,27 \$	153 320,52 \$	224 505,42 \$

La Ville ne connaît pas la composition de ces « honoraires d'expertise-conseil et honoraires professionnels » et ne sait pas non plus pourquoi ils sont facturables dans le calcul des redevances. La Ville n'a aucune assurance quant à savoir si TWM a justifié tous les honoraires professionnels d'évaluation non facturables pour les besoins du calcul des redevances de la Ville.

En outre, une grande partie des biens d'équipement utilisés dans la décharge de Springhill est louée à bail ou autrement auprès de sociétés liées à TWM. Le coordonnateur de l'USF a demandé si TWM louait ses biens d'équipement au taux le plus avantageux que l'on pouvait trouver sur le marché ou auprès d'une société liée à un prix supérieur. En discutant avec le gestionnaire de projet de TWM, il a appris que parfois, la société mère de TWM oblige TWM à utiliser les biens d'équipement internes d'une société liée si ces biens sont disponibles. Le prix pourrait alors être supérieur au taux que l'on peut obtenir sur le marché. On ne connaît pas l'écart exact entre les prix et la fréquence de ces opérations, puisque TWM n'a pas fourni cette information.

Compte tenu du peu d'information fourni par TWM dans le cadre de l'entente, la Ville devrait envisager d'appliquer les articles 37 et 47 du *Règlement municipal sur les achats*. L'article 37 précise que « Le directeur rassemble les données probantes et adresse à la Direction de l'approvisionnement un avis écrit dans lequel il indique en quoi le rendement d'un fournisseur a été insatisfaisant en précisant la nature du

manquement de ce dernier aux clauses et aux modalités du contrat. La trésorière municipale peut, en concertation avec le chef du contentieux, interdire à un fournisseur insatisfaisant de soumissionner à de futurs appels d'offres ». L'article 47 précise que « Le trésorier municipal, en consultation avec le greffier municipal et chef du contentieux, peut, à son entière discrétion, après avoir examiné les critères énoncés au paragraphe (2), rejeter au nom de la Ville une offre, une soumission ou une proposition présentée par un soumissionnaire si la Ville est engagée dans une poursuite en justice contre le soumissionnaire, ou si le soumissionnaire ou tout autre agent ou administrateur du soumissionnaire est engagé, directement ou indirectement par l'entremise d'une société ou personnellement, dans une poursuite en justice contre la Ville... ».

### **Recommandation n° 6**

Que tant que TWM est partenaire dans le cadre de cette entente, la Ville continue de demander d'avoir directement accès à un gestionnaire comptable de TWM. Au besoin, la Ville devrait recourir à des moyens juridiques et porter le problème à la connaissance de la haute direction de la Ville (soit le directeur général de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement ou le directeur municipal). Il faut tenir, à intervalles réguliers, des réunions pour discuter des questions financières afin de s'assurer que la Ville a une vue d'ensemble du rendement du site de la décharge du chemin Springhill. L'histoire nous apprend qu'il est à la fois inefficace et inefficace de s'adresser à la haute direction de TWM pour obtenir des réponses aux questions financières.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

La haute direction a porté la demande de renseignements à l'attention de l'agent en chef des approvisionnements et du trésorier adjoint de la Ville pour examen et suivi. Le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'agent en chef des approvisionnements a demandé à TWM des renseignements précis. En date du 22 mai 2018, TWM a fait savoir qu'elle avait fourni les renseignements voulus et a indiqué le nom d'une personne-ressource pour la gestion comptable. Les Finances municipales examinent et analysent actuellement les renseignements déposés pour s'assurer qu'on a parfaitement donné suite à la demande et présenteront à la direction un

compte rendu d'ici le troisième trimestre de 2018. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville prendra des mesures conformément à l'entente de gestion ou au *Règlement municipal sur les achats* dans les cas justifiés. On tiendra désormais des réunions semestrielles avec le gestionnaire de la comptabilité de TWM.

### **Recommandation n° 7**

Que la Ville, avec l'aide des Services juridiques, demande à TWM une répartition détaillée de chacun des articles de dépenses indiqués dans les états financiers. Cette répartition a probablement été fournie chaque année au vérificateur financier, KPMG, et peut donc être soumise à la Ville. Cette dernière doit s'assurer que les frais non facturables ont été exclus dans le calcul des redevances.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

La haute direction a porté la demande de renseignements à l'attention de l'agent en chef des approvisionnements et du trésorier adjoint de la Ville pour examen et suivi. Le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'agent en chef des approvisionnements a demandé des renseignements précis à TWM. En date du 22 mai 2018, TWM a fait savoir qu'elle avait déposé les renseignements voulus. Les Finances municipales revoient et analysent actuellement les renseignements déposés pour s'assurer qu'on a parfaitement donné suite à la demande et présenteront à la direction un compte rendu d'ici le troisième trimestre de 2018. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville prendra des mesures conformément à l'entente de gestion au *Règlement municipal sur les achats* dans les cas justifiés.

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019.

### **Recommandation n° 8**

Que la Ville s'en remette aux articles 37 et 47 du *Règlement municipal sur les achats* et se demande si Tomlinson est un bon partenaire opérationnel pour ce projet et pour d'éventuelles activités.

## Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La haute direction a déjà fait appel à l'agent en chef des approvisionnements, au trésorier municipal et à l'avocat général adjoint de la Ville pour passer en revue tous les mécanismes disponibles afin d'obtenir les renseignements financiers demandés et les réponses aux questions financières en suspens. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville prendra des mesures conformément à l'entente de gestion et au *Règlement municipal sur les achats* dans les cas justifiés et déterminera s'il faut faire appel à un vérificateur externe pour examiner les renseignements déposés.

On s'attend à ce que cette recommandation soit appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019. Toutefois, le personnel procédera à un examen et à une analyse continus des renseignements déposés par Tomlinson, ainsi que de tous les autres renseignements déposés, dans le contexte de l'applicabilité des articles 37 et 47 du *Règlement municipal sur les achats*.

## Transactions avec des parties liées

Notre mission de vérification nous a permis de constater qu'au moins cinq sociétés liées font affaire avec TWM à la décharge de Springhill. Le tableau ci-après fait état de l'envergure des transactions menées avec les parties liées.

Tableau 4 : Transactions menées avec les parties liées sur le site de la décharge du chemin Springhill

Partie liée	2016	2015	2014	2013	2012
Revenus	1 864 044 \$	2 661 077 \$	2 783 622 \$	2 068 072 \$	2 125 183 \$
Dépenses	451 756 \$	206 183 \$	643 365 \$	438 072 \$	389 518 \$

Bien que ces types de transactions puissent se dérouler dans le cadre normal des activités, la relation inhérente entre les parties liées crée des conflits d'intérêts potentiels, qui pourraient donner lieu à des activités qui profitent aux parties liées en cause plutôt qu'à la Ville, qui est propriétaire de la décharge. Le risque de sous-estimer les revenus et de surestimer les dépenses est beaucoup plus élevé quand TWM mène ces opérations avec des parties liées.

Un conflit potentiel d'intérêts s'est produit en raison du fait que les sociétés de transport liées à TWM profitent intégralement de taux de déversement réduits. Afin de savoir si TWM a commis des abus dans l'établissement des frais de déversement, le conseiller juridique externe a fait appel à Deloitte & Touche s.e.n.c.r.l (Deloitte) pour procéder à un vaste examen des revenus.

En outre, on peut manipuler les dépenses dans les cas où TWM doit louer des biens d'équipement et des services de camionnage auprès d'une société liée à un prix supérieur au taux du marché. Dans l'ensemble, toutes les transactions menées avec des parties liées doivent être déclarées en toute transparence à la Ville afin de s'assurer que toutes les activités sont conformes aux lois et à l'éthique et qu'elles ne portent pas atteinte à la part de la Ville dans les bénéfices réalisés par la décharge. Certains points précis à examiner pour ce qui est des transactions menées avec les parties liées comprennent la compétitivité des paiements, les modalités de paiement, les transactions financières et les dépenses autorisées.

#### **Recommandation n° 9**

Que désormais, la Ville recense toutes les parties liées qui exercent des activités avec TWM et évalue la vraisemblance des transactions menées avec les parties liées sur le site de la décharge du chemin Springhill.

#### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

À l'heure actuelle, les notes divulguées dans les états financiers annuels comprennent la liste des transactions conclues avec les parties liées; toutefois, il faut en vérifier la vraisemblance et l'à-propos. Bien que les opérations de la décharge aient été suspendues temporairement, les membres du personnel de la DGTPE et des Finances municipales travailleront de concert pour examiner ces transactions et se pencheront, avec le responsable de la comptabilité de TWM, sur toutes les questions se rapportant à la vraisemblance des transactions conclues avec les parties liées, lorsqu'on connaîtra le nom du responsable et on déterminera s'il faut reprendre les opérations de la décharge.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2018.

**3. Le Fonds de réserve du projet est actuellement financé conformément à l'entente; il sera toutefois probablement sous-financé quand la capacité de la décharge sera épuisée.**

Selon la section 1.01 (m) de l'entente, le « Fonds de réserve du projet » s'entend du « fonds géré par le propriétaire et destiné à payer les frais engagés à partir de la date à laquelle la capacité du site de la décharge est épuisée, afin de respecter les conditions du certificat d'autorisation ou les exigences des lois ou des règlements en vigueur se rapportant à la fermeture de ces sites. Les cotisations annuelles à verser à ce fonds doivent être prélevées sur les revenus du projet, à titre de frais facturables, à partir de la quatrième année de la durée de cette entente, pour une somme à calculer d'après les principes comptables et actuariels généralement reconnus et suffisante pour permettre de créer un fonds de réserve du projet de un million de dollars à l'expiration de la durée de 30 ans à partir du début des paiements dans la quatrième année ».

Essentiellement, TWM devait verser des cotisations annuelles à partir de la quatrième année de l'entente à un fonds de réserve du projet géré par la Ville. Les versements annuels devaient être comptabilisés comme frais facturables conformément à l'entente, ce qui avait pour effet de réduire de 40 % des cotisations les redevances annuelles de la Ville. Les cotisations sur 30 ans étaient censées se chiffrer à un million de dollars. Selon le calendrier planifié pour les dépôts, on devait commencer à verser les cotisations le 13 janvier 2001 et cesser de le faire le 13 janvier 2029. La cotisation annuelle de TWM devait s'établir à 22 673,13 \$ et les intérêts courus ont été estimés à 2,5 % par an.

Dans le cadre de notre mission de vérification, nous avons constaté que la Ville a tenu un fonds distinct pour les cotisations et les intérêts courus. Au 31 janvier 2018, le solde total s'élevait à 427 780,30 \$ (soit 363 880,30 \$ en paiement de réserve et 63 900 \$ en intérêts). Bien que l'entente précisait que TWM devait commencer à verser les cotisations annuelles au fonds de réserve au début de 2001, elle n'a fait son premier versement qu'en 2007. Le personnel de la Ville a fait savoir que pendant deux ans, TWM avait refusé de verser des cotisations à la réserve et que par la suite, on ne s'entendait pas sur le montant annuel des cotisations.

En 2007, TWM a versé, sous la forme d'une somme forfaitaire de 87 179 \$, 60 % des cotisations au fonds de réserve des six années précédentes, ainsi que les intérêts en arrérages, calculés à raison de 2,5 % par an. TWM n'a versé à la Ville que 60 % du montant des cotisations au fonds de réserve parce que selon l'entente, les cotisations

annuelles représentent des frais facturables et devaient être déduites des revenus gagnés dans l'année, ce qui diminuait les redevances de 40 % de la Ville. Ce calcul serait exact si, entre 2001 et 2006, TWM n'avait pas déjà déduit la cotisation annuelle comme montant facturable. Pour le vérifier, le coordonnateur de l'USF de la Ville a adressé, le 9 mars 2007, un courriel à TWM pour lui demander de fournir, de la part de son vérificateur externe, une lettre confirmant que les frais facturables de TWM comptabilisés dans les états financiers de 2001 à 2006 ne tenaient pas compte des cotisations de TWM au fonds de réserve. La Ville n'a jamais reçu de réponse à cette demande. Aucun autre suivi consigné par écrit n'a été effectué pour cette demande. Il s'agit d'un autre exemple qui démontre que la Ville n'a pas les renseignements nécessaires pour exercer comme il se doit la surveillance de l'entente et pour s'assurer qu'on lui verse les bons montants. Si les cotisations annuelles ont déjà été déduites dans les états financiers pour la période comprise entre 2001 et 2006, la Ville aurait reçu 54 631 \$ (soit 22 763 \$ \* 6 ans \* 40 %) de moins en cotisation au fonds de réserve par rapport aux sommes auxquelles elle a droit en vertu du contrat.

La section 2.01 de l'entente précise que « l'entente doit rester en vigueur... jusqu'à ce que la capacité de la décharge du site ait été épuisée ». Le personnel de la Ville a reconnu que la capacité de la décharge serait épuisée avant la date prévue à l'origine en 2029 et a demandé à TWM d'accroître ses cotisations. TWM a refusé et a continué de verser des cotisations d'après l'entente signée, qui précise que le fonds doit atteindre un million de dollars à la fin de la durée de 30 ans. Le conseiller juridique externe de la Ville a envoyé, en 2007, une demande en bonne et due forme pour recalculer le montant des cotisations annuelles. À la fermeture de la décharge, la Ville recevra probablement une somme inférieure au montant prévu de un million de dollars de la part de TWM.

### **Recommandation n° 10**

Que la Ville s'assure de recevoir le montant de la réserve prévue dans le contrat jusqu'à maintenant et continue d'exercer une surveillance pour s'assurer qu'elle touche chaque année les bons montants.

### Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Ville a perçu la cotisation annuelle conformément à l'entente de gestion et continuera d'exercer une surveillance pour s'assurer qu'elle perçoit chaque année les sommes voulues.

#### **4. On n'exerce pas de surveillance des dispositions relatives à l'assurance dans l'entente portant sur la décharge du chemin Springhill**

La section 5.03 de l'entente stipule que « le gestionnaire doit souscrire en permanence une assurance pour la durée de cette entente selon les conditions minimums précisées dans l'Annexe E ci-jointe, qui fait partie intégrante de cette entente, en désignant comme coassurés le propriétaire et le gestionnaire, ou selon les autres conditions d'assurance qui sont à la satisfaction des deux parties. L'une des deux parties doit fournir à l'autre, sur demande, une preuve d'assurance ».

Cette vérification a permis de constater que la Ville n'a pas d'exemplaire complet de l'entente, puisqu'il manque l'Annexe E. Sans cette annexe, la Ville ne connaît pas les types d'assurance exigés en vertu de l'entente. Les Services juridiques n'ont pas pu trouver l'Annexe E dans les documents et les archives de la Ville; c'est pourquoi ils se sont adressés au conseiller juridique de TWM et au conseiller juridique externe de la Ville pour en demander un exemplaire. On n'a pas encore retrouvé ladite Annexe E. La Ville ne connaît toujours pas les exigences à respecter en matière d'assurance pour la décharge du chemin Springhill. En raison de l'importante contamination environnementale constatée ces dernières années, il serait essentiel que la Ville sache si TWM a souscrit une assurance environnementale pour les frais d'assainissement.

Dans le cadre de cette mission de vérification, les Services juridiques n'ont pu obtenir, auprès de TWM, un exemplaire du certificat d'assurance de responsabilité pour 2017-2018. Nous avons constaté que TWM a une assurance de responsabilité générale commerciale qui prévoit notamment une assurance de « responsabilité contre la pollution » de 5 millions de dollars auprès de Catlin Canada Inc. La Ville a demandé à Catlin Canada Inc. un exemplaire du contrat d'assurance, qu'elle n'a toutefois pas reçue pendant notre mission de vérification.

D'après les entrevues qui ont été menées, nous avons constaté que le personnel qui gère l'entente ne connaît pas clairement le ou les responsables de la surveillance et de l'examen des dispositions relatives aux assurances dans les ententes avec les tiers qui

rendent des services à la Ville. En 2007, les Services juridiques ont repris en charge la fonction des assurances; toutefois, parce que l'entente est entrée en vigueur avec l'ancien Canton d'Osgoode en 1996, les Services juridiques ont fait savoir qu'on ne leur avait pas communiqué l'existence du certificat et qu'ils n'en avaient pas tenu compte pour les besoins du suivi. Depuis le 29 août 2016, les directions générales de la Ville sont responsables du suivi des assurances à souscrire et de leur renouvellement dans le cadre de leurs propres contrats et ententes avec des tiers.

Le personnel de la Ville qui gère le contrat de la décharge du chemin Springhill ne savait pas qu'après le 29 août 2016, il était responsable du suivi des assurances à souscrire par TWM et n'a jamais fait ce suivi. Si le personnel de la Ville n'assure pas en permanence la surveillance et l'examen des certificats d'assurance, il y a un risque que TWM ne souscrive pas les assurances voulues, ce qui pourrait avoir des conséquences financières importantes pour la Ville.

#### **Recommandation n° 11**

Que la Ville retrouve l'Annexe E et s'assure que les conditions prévues pour les assurances dans l'Annexe E de l'entente sur le site de la décharge du chemin Springhill sont respectées.

#### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Si la direction ne parvient toujours pas à retrouver l'« Annexe E », la Ville évaluera l'assurance en vigueur par rapport aux pratiques exemplaires actuelles dans l'industrie. Si elle constate des lacunes, elle les analysera de concert avec TWM, en tenant compte de l'état d'avancement des opérations sur le site.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2018.

## **5. La Ville a envisagé d'exercer ses droits contractuels pour avoir accès aux documents et à l'information comptable.**

La section 5.04 de l'entente stipule que « le gestionnaire doit conserver en permanence les dossiers des activités du projet et toute l'information comptable et le propriétaire doit y avoir accès à toute heure raisonnable moyennant un préavis raisonnable ».

Depuis le début de l'entente, la Ville n'a pas reçu, de la part de TWM, suffisamment d'information pour évaluer l'exactitude du paiement des redevances qu'elle doit toucher. La Ville n'a pas la documentation permettant de justifier les différentes dépenses et d'en contrôler la concordance, d'en analyser l'objet et d'établir si elles se rapportent aux opérations de la décharge.

Bien que l'entente ne prévoie pas de clause explicite de « droit de vérification », le droit de consulter l'information comptable et les documents prévu dans l'entente devrait permettre à la Ville d'examiner les registres comptables de TWM. La Ville n'a pas envisagé d'exercer ce droit avant décembre 2015. Compte tenu du peu d'information fourni par TWM, la Ville aurait dû envisager d'exercer auparavant ses droits contractuels. Dans le cadre de notre mission de vérification, le conseiller juridique externe de la Ville nous a appris qu'avant l'arbitrage, la Ville avait remis en question l'exactitude des dépenses comptabilisées par TWM. Toutefois, en raison du peu de collaboration apporté par TWM en ce qui concerne l'information à fournir et du calendrier rigoureux de l'arbitrage, on n'a pas donné de priorité absolue à cette question. En définitive, on s'est surtout attardé à la sous-facturation de TWM dans ses transactions avec les parties liées.

Lorsque l'arbitre a rendu sa décision, la Ville a fait appel à Deloitte pour passer en revue les revenus et pour calculer le manque à gagner possible de la Ville parce que TWM avait compté aux parties liées des frais inférieurs au taux en vigueur. L'analyse a porté sur la période de 15 ans comprise entre le 1<sup>er</sup> novembre 1998 et le 31 octobre 2013.

La Ville croit savoir que puisqu'on s'est entendu sur un règlement, elle ne pourra plus revoir la période de 15 ans ni déposer de demande d'indemnisation en ce qui concerne les revenus au cours de cette période. Toutefois, puisque l'analyse de Deloitte n'a porté que sur les revenus, la Ville aurait toujours le droit de procéder à un examen des dépenses pour cette période.

En janvier 2018, la haute direction a fait savoir qu'elle souhaitait faire appel à un vérificateur externe pour examiner les registres comptables de TWM.

### **Recommandation n° 12**

Que dans tous les contrats éventuels de partenariat public-privé, la Ville intègre une clause prévoyant expressément un droit de vérification.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La Politique sur les partenariats publics-privés (PPP) sera mise à jour afin de prévoir une clause obligatoire explicite sur le droit de vérification dans les ententes de PPP.

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2018.

### **Recommandation n° 13**

Que la Ville pondère le coût à engager pour faire appel à un vérificateur externe et les avantages éventuels apportés par l'examen des dépenses dans la période admissible.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La haute direction a porté la demande de renseignements à l'attention de l'agent en chef des approvisionnements et du trésorier adjoint de la Ville pour examen et suivi. Le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'agent en chef des approvisionnements a demandé des renseignements précis à TWM. En date du 22 mai 2018, TWM a fait savoir qu'elle a déposé les renseignements voulus. Les Finances ministérielles revoient et analysent actuellement les renseignements déposés pour s'assurer qu'on a parfaitement répondu à la demande et présenteront à la direction un compte rendu d'ici le troisième trimestre de 2018. Sous réserve de la vérification de conformité des Finances municipales, la Ville examinera les coûts et les avantages de faire appel à un vérificateur externe pour examiner ces renseignements et les détails des dépenses dans les cinq dernières années.

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019.

## **B. Évaluation des répercussions financières de la contamination environnementale et des frais de fermeture et de postfermeture pour la Ville**

### **1. La Ville a mis au point un plan pour corriger les dommages environnementaux constatés par le ministère de l'Environnement et pour assainir le site.**

En décembre 2017, le site de la décharge du chemin Springhill était comblé à 75 % environ. Le MEACC a constaté que le site n'est plus conforme à son autorisation environnementale en raison des problèmes relevés dans la nappe phréatique et dans les eaux de surface. La nappe phréatique touchée par le lixiviat<sup>11</sup> ruisselle jusqu'aux propriétés voisines, en plus d'interagir avec les eaux de surface hors de la superficie de la décharge. La contamination environnementale produit un impact sur un milieu humide d'importance provinciale (MHIP) voisin de la décharge. Selon le MEACC, l'état de ce MHIP est grave et la contamination est l'une des pires dans la région de l'Est. Le 2 décembre 2016, le MEACC s'est réuni avec la Ville et TWM et a donné pour consigne d'apporter une solution afin de corriger les problèmes des eaux de surface et de la nappe phréatique du site de la décharge du chemin Springhill.

Après plusieurs réunions, dont la dernière a eu lieu le 13 décembre 2017, le MEACC a dressé une liste de quatre mesures à adopter. Voici les deux principales mesures préconisées :

1. Au plus tard le 31 décembre 2017, la Ville d'Ottawa doit déposer un plan donnant la priorité aux mesures à prendre immédiatement sur le site de la décharge du chemin Springhill pour commencer à corriger les problèmes des eaux de surface et de la nappe phréatique.
  - a. Le 22 décembre 2017, TWM a déposé auprès du MEACC, pour le compte de la Ville, le plan de mesures d'urgence à court terme. Ce plan prévoit l'installation d'une pompe dans la tuyauterie d'accès pour la vidange située dans la partie supérieure du réseau de distribution du lixiviat. Pour pouvoir drainer le liquide provenant du matériau granulaire et de la couche de drainage, TWM devrait pomper le lixiviat à partir du tuyau de la partie

---

<sup>11</sup> Le lixiviat est le liquide qui s'écoule ou qui « ruisselle » depuis une décharge. Sa composition est très variable et dépend de l'âge de la décharge et du type de déchets qu'elle contient. Le lixiviat comprend généralement des matières dissoutes et en suspension. La lixiviation se produit quand l'eau percole dans des matériaux perméables. (Source : <https://leachate.co.uk/main/what-is-leachate/>)

supérieure. Le MEACC a conclu que le plan d'action proposé était raisonnable.

2. Au plus tard le 31 janvier 2018, la Ville d'Ottawa doit déposer un plan prévoyant les mesures d'urgence à moyen et à long termes (MLT) (les mesures d'assainissement) qui permettront de corriger les problèmes des eaux de surface et de la nappe phréatique sur le site.
  - a. Le 30 janvier 2018, la Ville d'Ottawa a déposé, à titre de propriétaire du site, le plan de mesures à MLT (préparé par Dillon Consulting) auprès de MEACC. Ce plan prévoit des mesures d'assainissement constituées des quatre éléments essentiels suivants :
    - i. L'enlèvement du lixiviat par camion pour l'éliminer hors du site. On a constaté que ce lixiviat a une assez forte résistance. Il faudrait surveiller et évaluer régulièrement l'efficacité de ce programme d'enlèvement du lixiviat et l'adapter au besoin.
    - ii. L'installation d'une couverture à faible perméabilité sur les phases existantes de la décharge (phases 1 à 4). Si on aménageait la phase 5, on mettrait également en œuvre un système comparable de couverture final.
    - iii. L'aménagement d'un système de gestion des eaux pluviales pour gérer l'accroissement du débit des eaux pluviales provenant de la décharge après l'installation de la couverture à faible perméabilité. Les courants seraient dirigés vers un périmètre gainé pour être rejetés le long des confins ouest de la décharge. Les fonctions naturalisées favoriseraient la distribution de l'eau propre dans les parties voisines du milieu humide.
    - iv. La surveillance et l'examen du rendement du système de couverture et les tendances de l'évolution de la qualité de l'eau, de concert avec un plan de mesures d'urgence.

Le 4 avril 2018, le MEACC a donné son accord de principe sur la ligne de conduite proposée par la Ville et a demandé de soumettre un plan plus détaillé (dont les détails de la conception technique, les pièces justificatives et le calendrier de mise en œuvre) au plus tard le 31 août 2018. La Ville est en train d'analyser l'avis du MEACC et de l'entériner par l'entremise de son expert-conseil en environnement, Dillon Consulting.

Il est important de signaler que la Ville et TWM sont généralement d'accord sur le plan à court terme; toutefois, TWM et la Ville d'Ottawa ne sont pas d'accord sur le plan à long terme. En fait, TWM a déposé, à titre de gestionnaire du site, sa version du plan à long terme auprès du MEACC le 31 janvier 2018. Le MEACC a par la suite affirmé qu'il n'examinerait que le plan de mesures d'assainissement déposé par la Ville, à titre de titulaire de l'autorisation environnementale de la décharge.

Le plan à moyen et à long termes proposé par TWM consiste à installer un système de puits de purge qui permettrait éventuellement de contrôler hydrauliquement les eaux de la nappe phréatique contaminées pour les éloigner du milieu humide et pour les déverser sur la propriété qui appartient à TWM. Il semble que la solution proposée par TWM consiste à demander à la Ville d'acheter les droits sur le terrain ou la nappe phréatique auprès de Tomlinson pour les propriétés qui lui appartiennent non loin de la décharge afin d'étendre la zone d'atténuation de la contamination. La Ville a fait savoir qu'elle n'est pas du tout intéressée à s'obliger à acheter ces actifs à un coût à établir par TWM. En outre, cette solution entraîne des frais d'exploitation à long terme considérables, que la Ville devra supporter lorsque la décharge sera fermée.

Le plan proposé par la Ville oblige à engager d'emblée des dépenses en immobilisations plus importantes, en réduisant les frais éventuels d'exploitation, alors que le plan de TWM, qui consiste à faire appel à des puits de purge, exige des dépenses en immobilisations moindres au début, mais oblige à engager des frais d'exploitation plus élevés éventuellement. En outre, la solution de la Ville est préférable pour l'environnement, alors que dans sa solution, TWM propose de dépolluer le site, ce qui consistera probablement à étendre la zone d'atténuation de la contamination. La solution de TWM suppose aussi que les déchets continueront d'être déversés dans la décharge dans l'espace qui reste, sans aménager la phase 5. Ce faisant, on exacerberait encore les problèmes de la nappe phréatique sur le site.

### **Coûts estimatifs de la solution proposée par TWM**

En 2017, TWM a confié à Golder and Associates (Golder) le soin de quantifier les coûts relatifs à la solution qu'elle propose. Comme on peut le constater en prenant connaissance du tableau ci-après, cette solution est fondée sur des dépenses en immobilisations et sur des frais d'exploitation pour une durée de 25 ans. Puisque les débits de pompage du système de puits de purge en raison de la variabilité de l'assise rocheuse peu profonde sont très variables, le tableau ci-après fait état du scénario optimiste et du scénario pessimiste.

Tableau 5 : Estimation des coûts de Golder pour la solution proposée par TWM

Éléments de coûts	Puits de purge	
	Scénario optimiste : 20 m <sup>3</sup> /jour	Scénario pessimiste : 80 m <sup>3</sup> /jour
Dépenses en immobilisations	900 000 \$	1 000 000 \$
Financement	302 400 \$	336 000 \$
Élimination des eaux contaminées de la nappe phréatique	759 332 \$	3 037 327 \$
Transport	1 443 816 \$	5 775 265 \$
Exploitation et entretien	605 710 \$	908 565 \$
<b>Total des coûts sur 25 ans</b>	<b>4 011 258 \$</b>	<b>11 057 157 \$</b>

Il importe de signaler que pour la solution proposée par TWM, le coût estimatif ci-dessus, compris entre 4 et 11 millions de dollars, ne tient pas compte des coûts supplémentaires que doit engager la Ville pour se porter acquéreuse des droits sur la nappe phréatique, ainsi que du terrain de TWM qui entoure la propriété. Ces sommes seraient importantes et devraient entrer en ligne de compte dans l'estimation.

En octobre 2017, la Ville a fait appel à Dillon pour établir une estimation comparable afin d'avoir une idée des coûts à long terme de la solution proposée par TWM. Dillon était d'avis qu'un cycle de vie de 40 ans constituait un délai plus raisonnable que le délai de 25 ans adopté par Golder. Nous présentons ci-après les estimations de coûts de Dillon pour les options proposées. Les estimations de Dillon étaient nettement supérieures à celles de Golder. Les coûts estimés par Dillon ne tiennent pas compte non plus des frais supplémentaires éventuels de l'acquisition des droits sur la nappe phréatique et du terrain de TWM entourant la propriété.

Tableau 6 : Estimation de coûts de Dillon pour la solution proposée par TWM

<b>Éléments de coûts</b>	<b>Scénario n° 1</b> <b>Pompage du lixiviat, prétraitement et transport pour la gestion hors du site</b>	<b>Scénario n° 2</b> <b>Traitement du lixiviat sur le site pour l'élimination directe des eaux de surface</b>
<b>Dépenses en immobilisations</b> (sauf les dépenses relatives à l'infrastructure des puits de purge)	4,4 M\$	9,6 M\$
<b>Frais d'exploitation</b> Cycle de vie de 40 ans (valeur nette actualisée)	30 M\$	31 M\$ à 48 M\$
<b>Coût total sur 40 ans</b>	<b>34,4 M\$</b>	<b>40,6 M\$ à 57,6 M\$</b>

### Coûts estimatifs de la solution proposée par la Ville

En 2017, Golder a estimé à 11,6 millions de dollars le coût de la solution proposée par la Ville. Dillon est d'avis que cette estimation est élevée. À titre de comparaison, la couverture finale de l'étape 1 de la décharge du chemin Trail (dont la superficie au sol est comparable à celle de la décharge du chemin Springhill) a été installée moyennant des dépenses en immobilisations de l'ordre de 8 millions de dollars. Dillon a fait observer que le système de couverture installé dans la décharge du chemin Trail est plus complexe que ce qu'il faudrait probablement prévoir. On pourrait proposer une couverture plus économique pour la décharge du chemin Springhill, ce qui permettrait toujours de réduire considérablement le taux de production du lixiviat.

En décembre 2017, la Ville a fait appel à Dillon pour estimer le coût de la solution qu'elle propose. Les estimations préliminaires de Dillon pour une solution de couverture adéquate comportant un système de gainage à l'argile géocomposite (GAG) sont de l'ordre de 5 à 6 millions de dollars pour les phases 1 à 4B. En outre, il faut prévoir une solution de collecte des eaux pluviales dans le cadre de l'assainissement de la nappe phréatique des eaux de surface. Le coût estimatif préliminaire de cette solution correspond à un supplément de 2 millions de dollars. Par conséquent, le coût total

estimatif de Dillon est de l'ordre de 7 à 8 millions de dollars. En outre, Dillon tâche actuellement d'estimer les frais d'exploitation projetés pour la solution proposée par la Ville. Les estimations de Dillon obligeront à entériner l'information technique qu'on est actuellement en train d'obtenir auprès de TWM. Les résultats de cet examen technique pourraient modifier les estimations préliminaires.

### **Clause d'indemnisation**

Lorsque le MEACC aura approuvé le plan de mesures à moyen et à long termes, l'étape suivante consistera à déterminer la responsabilité du paiement des coûts.

La section 4.01 de l'entente prévoit une clause d'indemnisation en vertu de laquelle le propriétaire s'engage à indemniser et à exonérer le gestionnaire au titre des responsabilités ou des coûts relatifs à la contamination de la nappe phréatique à la date de cette entente (le 23 décembre 1996) et à tous les problèmes éventuels qui pourraient surgir ou évoluer en raison de la contamination de la nappe phréatique, ce qui se répercute sur la propriété Matchett<sup>12</sup>.

La section 4.02 de l'entente prévoit une clause d'indemnisation en vertu de laquelle le gestionnaire s'engage à indemniser et à exonérer le propriétaire au titre de l'ensemble des demandes d'indemnités se rapportant à l'exercice de ses fonctions de gestionnaire en vertu des conditions de cette entente, à partir de la date de son entrée en vigueur, en conséquence de l'exploitation et de la gestion du site de la décharge et des activités connexes.

Il faut donc se demander si la contamination est « une conséquence de l'exploitation et de la gestion [par TWM] du site de la décharge et de ses activités connexes ».

La Ville est d'avis que la contamination environnementale découle des déchets de CD que TWM a gérés et déposés sur le site de la décharge. Les fines<sup>13</sup> qu'utilise TWM comme couverture journalière est également une cause présumée de la contamination environnementale.

---

<sup>12</sup> La propriété Matchett est une parcelle de terrain de 20,2 hectares située directement au nord du site de la décharge du chemin Springhill. Dans le cadre de l'entente, TWM a acheté cette propriété et a exonéré la Ville au titre de sa responsabilité des problèmes de contamination des eaux au moment de l'achat.

<sup>13</sup> Les fines s'entendent des produits dérivés du tri, de la présélection et du concassage des matériaux de construction et de démolition.

### **En utilisant les fines comme couverture, TWM a contrevenu à l'autorisation environnementale**

La Ville est d'avis que la pratique qui consiste à utiliser des fines de CD pour recouvrir le sol pourrait expliquer l'impact délétère sur le milieu humide d'importance provinciale voisin de la décharge. TWM utilise depuis longtemps les fines pour recouvrir chaque jour le sol de la décharge.

TWM considère les fines comme une « réutilisation avantageuse » ou une « couverture » et fait état de cibles de recyclage importantes, tout en les vidangeant dans la décharge sans frais comme couverture journalière. En 2015, lorsque le coordonnateur du programme de la Ville a passé en revue la condition 56 de l'autorisation environnementale A461402 de la décharge, il a constaté que dans cette autorisation, on définit l'utilisation de la couverture intermédiaire, en précisant qu'« ... elle doit être constituée d'un matériau de sol propre et l'épaisseur de la couverture doit être d'au moins 300 mm... ». Le MEACC avait déjà autorisé l'utilisation des fines comme couverture provisoire seulement pour un projet d'aménagement qui a déjà été réalisé.

Le 23 septembre 2015, le MEACC a procédé à une inspection du site de la décharge du chemin Springhill, qui a été suivie d'un rapport écrit transmis à TWM le 22 octobre 2015. Selon la position du MEACC, l'utilisation de fines dans le programme de couverture de la décharge n'est pas conforme à l'autorisation environnementale dont la Ville est titulaire. Par conséquent, le 27 octobre 2015, TWM a dû suspendre l'utilisation des fines constituées des matériaux de construction et de démolition dans le cadre de son programme de couverture et a commencé à remblayer les fines. TWM a contesté cette décision et a demandé de modifier l'autorisation environnementale afin de permettre d'utiliser les fines comme matériau de couverture. Le remblayage des fines a eu un impact négatif considérable sur les cibles de recyclage déclarées dans l'installation de recyclage des déchets de CD. Auparavant, TWM avait souvent déclaré qu'elle avait recyclé entre 60 % et 80 % des déchets de CD livrés dans l'installation de recyclage des déchets de CD. Le MEACC a conclu, pour la durée de l'inspection, que lorsque les fines constituées de matériaux de CD étaient exclues des cibles de recyclage déclarées par TWM, le pourcentage des déchets éliminés sur le site de la décharge a augmenté pour passer à 81 %, alors que le pourcentage des déchets recyclés n'était que de 19 %.

En outre, la Ville croit savoir que parce que TWM ne peut plus utiliser les fines comme matériau de couverture dans la décharge, elle ne respecte plus sa propre autorisation environnementale pour l'installation de recyclage des déchets de CD, ce qui l'oblige à respecter une cible de réacheminement prescrite. Si TWM ne peut pas faire modifier l'autorisation environnementale de la décharge, il se peut que toute l'opération ne soit plus viable pour elle.

La Ville présume que l'utilisation de fines comme matériau de couverture journalière a pu expliquer la contamination de la décharge, puisque le MEACC a relevé de fortes concentrations de certains produits dans le lixiviat (comme le boron, produit de lutte contre les incendies compris dans le matériau de placoplâtre commercial). Dans un rapport de 2006, Dillon affirme que « les motifs potentiels de préoccupation associés à l'utilisation des fines de CD comme matériau de couverture sur le site sont essentiellement associés à la présence de sulfates provenant du placoplâtre dans les déchets traités ».

La Ville n'est pas d'accord avec la demande déposée par TWM pour modifier l'autorisation environnementale de la décharge afin de pouvoir utiliser les fines comme matériau de couverture. Le 11 décembre 2015, la Ville a fait savoir à TWM qu'elle ne changerait pas de position sur les fines tant qu'on ne se serait pas penché sur les considérations environnementales et financières.

**2. On n'a pas encore rédigé le plan de fermeture du site; une estimation à jour des frais de fermeture et de postfermeture du site doit être établie et validée par un ingénieur-conseil professionnel.**

Le coordonnateur du programme a fait savoir qu'on n'a pas encore rédigé le plan de fermeture du site.

En 2015, la Ville a fait appel à Dillon pour estimer les frais de fermeture et les frais d'exploitation projetés. La valeur actualisée nette des frais estimatifs de fermeture et de postfermeture s'élève à 2,95 millions de dollars. Toutefois, le personnel de la Ville a fait savoir que depuis qu'on a établi cette estimation, il y a eu un volume considérable d'activités du MEACC en raison de la contamination environnementale, ce qui donne lieu à d'autres préoccupations et à un accroissement de l'incertitude, ce qui permet difficilement à Dillon de réviser les chiffres.

L'estimation de 2015 de la Ville pour ce qui est des frais de fermeture et des frais d'exploitation projetés est actuellement périmée. Il faut réviser les estimations actuelles

pour permettre à la Ville de connaître l'envergure de la responsabilité financière du site de la décharge du chemin Springhill. Le 7 février 2018, la haute direction a fait savoir que la Ville avait l'intention de faire appel à un expert-conseil aussitôt que le MEACC approuverait le plan de mesures à moyen et à long termes pour établir une estimation des coûts des travaux d'assainissement et de la responsabilité environnementale découlant de la contamination du site. Les estimations préliminaires établies par Dillon seront mises au point lorsqu'on recevra de plus amples renseignements sur les mesures qu'acceptera le MEACC pour l'assainissement du site.

**3. La Ville ne connaît toujours pas l'importance éventuelle des frais de fermeture (dont la contamination environnementale) et devra se doter d'un budget suffisant pour les frais de fermeture et de postfermeture quand l'information sera disponible.**

En 2015, Dillon a procédé à une estimation des frais de fermeture et des frais d'exploitation projetés. Ces estimations seront révisées lorsque le MEACC approuvera le plan à long terme.

Depuis 2004, les municipalités respectent la directive de l'ICCA (Institut canadien des comptables agréés) pour le SP (secteur public) 3270 (responsabilité des frais de fermeture et de postfermeture des décharges de déchets solides). Il s'agit d'une exigence pour les décharges appartenant au secteur public (décharges du chemin Trail, de Nepean et du chemin Springhill). La Ville d'Ottawa tient compte chaque année de cette responsabilité dans ses états financiers.

Les états financiers vérifiés de 2016 prévoyaient 11,6 millions de dollars pour le passif se rapportant à la fermeture et à la postfermeture des décharges et un solde de réserve de 4,32 millions de dollars. La somme de 11,6 millions de dollars correspond à deux sites actifs (Trail et Springhill). Le site de Springhill représente 2,6 millions de dollars sur les 11,6 millions de dollars. Selon les Finances municipales, la somme de 4,32 millions de dollars est suffisante, à l'heure actuelle, pour gérer les pics dans l'évolution des dépenses. Les Finances municipales prévoient de réviser les paiements de réserve pour la décharge du chemin Springhill en 2018 afin d'harmoniser le financement avec les estimations révisées de Dillon et la date de fermeture estimée de la décharge du chemin Springhill.

#### **Recommandation n° 14**

Que la Ville établisse un plan de fermeture du site avant la fin de l'entente de gestion dans l'éventualité où il faut fermer le site plus tôt que prévu.

#### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre partiellement.

Le personnel responsable des déchets solides travaille actuellement de concert avec Dillon Consulting afin de mettre au point un plan de fermeture pour les phases 1 à 4 de la décharge du chemin Springhill. (La phase 5 n'a pas encore été mise au point; c'est pourquoi il n'est pas nécessaire de prévoir un plan de fermeture pour l'instant).

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019 (sous réserve de la date de l'approbation du MEACC).

#### **Recommandation n° 15**

Que l'on mette à jour l'estimation des coûts de fermeture et de postfermeture du site dès réception, de la part du MEACC, de l'approbation du plan à moyen et à long termes.

#### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Dès qu'il aura reçu l'approbation du MEACC pour ce qui est du plan à moyen et à long termes, le personnel travaillera de concert avec Dillon Consulting pour s'assurer que les estimations sont mises à jour pour ce qui est des coûts de fermeture et de postfermeture du site.

Cette recommandation devrait être appliquée d'ici le quatrième trimestre de 2019 (sous réserve de la date de l'approbation du MEACC).

#### **Recommandation n° 16**

Que la Ville examine son passif pour la fermeture et la postfermeture du site de la décharge du chemin Springhill dans les états financiers pour s'assurer que ce passif est vraisemblable et est suffisamment financé.

### **Réponse de la direction**

La direction est d'accord avec cette recommandation, qui a été mise en œuvre.

La Ville examine déjà, chaque année, les frais de fermeture et de postfermeture de ses décharges, puisqu'il s'agit d'une exigence de la comptabilité financière de la norme du Comité de comptabilité du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) – *CCSP 3270 – Passif au titre des activités de fermeture et d'après-fermeture des décharges contrôlées de déchets solides*. En outre, lorsque le MEACC aura approuvé le Plan de mesures correctives et qu'on aura estimé les coûts révisés de fermeture et de postfermeture, la Ville examinera et révisera au besoin sa contribution annuelle au fonds de réserve pour les frais de fermeture et de postfermeture des décharges afin de s'assurer que le passif est suffisamment financé.

### **Bail pour l'installation de recyclage des déchets de CD**

Le bail pour l'installation de recyclage des déchets de CD a été conclu le 23 janvier 1998. Ce bail autorisait TWM à installer l'équipement, le matériel et les structures nécessaires et à utiliser la superficie du site de la décharge du chemin Springhill pour exploiter une installation de recyclage. Ce bail n'obligeait pas TWM à verser à la Ville des frais pour la location de la superficie de la décharge du chemin Springhill.

TWM exploite l'installation de recyclage des déchets de CD dans le cadre d'une autorisation environnementale distincte et doit rendre compte, au MEACC, de la conformité de l'installation. Cette installation peut recevoir des déchets de construction provenant d'ailleurs que de l'ancien Canton d'Osgoode.

Le bail portant sur cette installation arrive à expiration le 6 octobre 2018. Le 31 janvier 2018, le directeur général de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement a adressé, au président du groupe de sociétés Tomlinson, une lettre dans laquelle il précise que « la Ville n'a pas l'intention de renouveler » le bail. Bien que la Ville n'ait pas l'obligation de signifier une mise en demeure, TWM aura besoin d'un délai considérable pour mettre fin aux opérations réalisées sur la décharge du chemin Springhill, pour enlever les piles de déchets de CD et pour mettre à jour les contrats avec les clients.

La Ville croit savoir que TWM est obligée, en vertu de son autorisation environnementale pour l'installation de recyclage de CD, de donner au MEACC un préavis de quatre mois avant de fermer l'installation.

## Annexe A – Objectifs et critères de vérification

### Aperçu des objectifs et des critères de vérification

Objectif n° 1 : Évaluer l'ensemble des progrès accomplis par la direction jusqu'à maintenant dans l'application des recommandations formulées en 2011.	
1.1	La direction a fini d'appliquer les recommandations formulées en 2011.
Objectif n° 2 : Faire une évaluation pour savoir si la Ville gère avec efficacité et efficience le contrat de la décharge du chemin Springhill.	
2.1	La surveillance exercée par la direction dans le cadre du contrat de la décharge du chemin Springhill, notamment la clarté des définitions des rôles et des responsabilités et la gouvernance, est efficace.
2.2	Les redevances versées sont exactes, complètes et payées dans les délais.
2.3	Le Fonds de réserve du projet est financé conformément au contrat.
2.4	Tomlinson souscrit les assurances prévues dans le contrat.
2.5	La Ville a envisagé de se prévaloir des droits de vérification précisés dans le contrat.
Objectif n° 3 : Évaluer les répercussions financières de la contamination environnementale et des frais de fermeture et de postfermeture pour la Ville.	
3.1	La Ville a bien préparé l'assainissement environnemental exigé par le MEACC, ainsi que la fermeture et la postfermeture de la décharge.

## Partie B – Suivi de la vérification des Pratiques de gestion des contrats en 2011 – Contrat du site de la décharge du chemin Springhill – Résumé

Le Suivi de la vérification des Pratiques de gestion des contrats en 2011 – Contrat du site de la décharge du chemin Springhill faisait partie du Plan de travail de vérification 2017 du Bureau du vérificateur général.

En raison de l'ordonnance de confidentialité de l'arbitre dans la décision arbitrale et du règlement qui a suivi, nous avons résumé la teneur de ce rapport pour ne reproduire que certains renseignements qui ne contreviendront pas à l'ordonnance de confidentialité. Le rapport complet du vérificateur général sera soumis au Comité de la vérification à huis clos.

Voici certaines constatations faites dans le cadre de la vérification menée à l'origine en 2011.

- On n'a pas donné au personnel de la Ville suffisamment d'information pour évaluer les opérations d'enfouissement, et par conséquent, il ne peut pas déterminer que le versement des redevances est suffisant.
- Même si elle n'a pas eu suffisamment d'information depuis la fusion, la Ville a fait appel à l'arbitrage en 2009. Cet arbitrage a été entamé par Tomlinson en ce qui a trait à d'autres questions en litige.
- La Ville devrait être plus proactive dans la surveillance des contrats et la gestion des différends, en surveillant les contrats à intervalle régulier.
- La Ville n'a pas demandé d'information ni communiqué rapidement à TWM les exigences relatives aux comptes rendus de situation après la fin du processus d'arbitrage.
- TWM n'a pas fourni un certain nombre de documents qui lui ont été demandés, notamment l'analyse des écarts expliquant les variations des recettes et des dépenses, le budget annuel et le plan opérationnel.
- L'incidence imprévue de la limite journalière de 200 tonnes, soit 62 400 tonnes par an (ce qui dépasse largement le chiffre approximatif projeté de 7 400 tonnes par an pour l'ancien canton d'Osgoode), de concert avec l'exploitation de l'installation de recyclage des déchets de construction et de démolition, donne lieu

à un taux de remplissage d'environ sept fois celui qui a été prévu à l'origine pour ce site.

Tableau 7 : Sommaire de l'état de mise en œuvre des recommandations

<b>Recommandations</b>	<b>Total</b>	<b>Achevées</b>	<b>En cours</b>	<b>À venir</b>	<b>Ne s'appliquent plus</b>
<b>Nombre</b>	4	-	4	-	-
<b>Pourcentage</b>	100 %	-	100 %	-	-

## Conclusion

La Direction a accompli des progrès partiels dans l'application des quatre recommandations.

À l'origine, les vérificateurs ont recommandé à la Ville de consigner par écrit l'information et la documentation obligatoires, puis d'en faire part à Tomlinson pour permettre d'avoir une vue d'ensemble des opérations d'enfouissement et du versement des redevances.

Nos travaux ont permis de confirmer que pour la période comprise entre décembre 1996 et la fin de 2014, il n'y a pas eu d'échange officiel de procès-verbaux de réunion entre la Ville et TWM. Dans le cadre de saines pratiques de gestion des contrats, il faut établir le compte rendu et les procès-verbaux des réunions, ainsi que des mesures à prendre par l'une ou l'autre des deux parties. Il faut consigner par écrit et conserver les procès-verbaux de réunions, surtout dans les cas où la Ville et TWM ne sont pas d'accord et que l'on présume qu'il pourrait y avoir des problèmes de non-conformité par rapport aux modalités de l'Accord.

À partir de la fin de 2014, le personnel de la Ville a consigné par écrit les procès-verbaux des réunions mensuelles et a établi le registre des mesures adoptées. En prenant connaissance de ce registre, nous avons constaté que de nombreuses questions étaient restées en suspens pendant longtemps. Bien que le personnel de la Ville ait fait certains efforts pour demander à TWM de fournir l'information, aucun suivi constant n'a été fait par la direction pour s'assurer que l'information demandée avait été fournie et qu'elle continuait de l'être.

Dans le cadre de la mission de vérification de 2011, les vérificateurs ont aussi recommandé à la Ville de veiller à être proactive dans la surveillance des contrats et la gestion des différends, en surveillant les contrats à intervalle régulier. Afin de corriger ce problème, le coordonnateur du Programme de recyclage et de réacheminement des matières est, depuis la fin de 2014, plus proactif dans la surveillance des contrats, puisqu'il tient des réunions mensuelles avec TWM et qu'il mène des inspections du site sans les annoncer.

Dans le cadre du contrat, le personnel de la Ville a relevé des problèmes présumés de non-conformité avec les modalités du contrat et bien des questions posées à TWM sont restées sans réponse. Puisque TWM n'a pas donné suite aux demandes adressées à maintes reprises par les employés de la Ville aux échelons inférieurs, la haute direction aurait dû être saisie du différend et faire un suivi. Il faut en saisir la direction rapidement et consigner par écrit les demandes jusqu'à ce qu'on y donne suite.

Dans la mission initiale de vérification, les vérificateurs ont aussi recommandé que lorsqu'elle a gain de cause, dans certains aspects de l'arbitrage, la Ville intervienne sans tarder pour veiller à en réaliser les avantages dans les plus brefs délais.

Nos travaux ont permis de confirmer que l'arbitre a rendu sa sentence le 14 mai 2010 et que les deux parties se sont entendues sur un règlement le 2 septembre 2016. La Ville a reçu le paiement des redevances en mai 2018. Le conseiller juridique de la Ville n'est pas intervenu de toute urgence dans la négociation portant sur le versement des fonds.

D'après l'examen que nous avons fait des rapports sur le tonnage de 2015, de 2016 et de 2017, il est évident que TWM compte toujours à ses parties apparentées un taux réduit, comparable à celui qui a été concédé pendant la période de 15 ans comprise entre 1999 et 2013. En 2015 et 2016, les taux consentis aux parties apparentées représentaient une différence en moins de 28 % à 30 % par rapport au taux consenti aux parties non apparentées. En 2017, les taux consentis aux parties apparentées ont accusé une différence de 14 % à 16 % de moins que les taux consentis aux parties non apparentées. La Ville n'a pas demandé à TWM comment ces taux ont été établis ou n'a pas expertisé la vraisemblance des taux consentis aux parties apparentées.

## **Remerciements**

Nous tenons à remercier la direction pour la collaboration et l'assistance accordées à l'équipe de vérification.

## Rapport détaillé – Avancement de la mise en œuvre

Le présent rapport résume l'évaluation de la direction concernant l'état d'avancement en janvier 2018 de la mise en œuvre pour chacune des recommandations, ainsi que l'évaluation du Bureau du vérificateur général (BVG) en février 2018.

## Recommandation n° 1

Tableau 8 : Avancement

Mise à jour de la direction	Évaluation du BVG
Partiellement achevée	Partiellement achevée

### Recommandation de la vérification

Que la Ville consigne par écrit l'information et les documents obligatoires et soumette à Tomlinson l'ensemble des besoins en information et en documentation pour pouvoir avoir une vue d'ensemble des opérations d'enfouissement et permettre de calculer le versement des redevances connexes et pour en contrôler la concordance.

### Réponse initiale de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le personnel de la Ville a travaillé en collaboration avec Tomlinson pour contrôler la concordance des questions faisant l'objet du différend. La Ville s'est adressée à un conseiller juridique externe sur ces questions. Si les problèmes en suspens ne sont pas réglés d'ici le quatrième trimestre de 2012, on fera de nouveau appel à un arbitrage commercial.

### Mise à jour de la direction

La mise en œuvre de cette recommandation est partiellement achevée.

La Ville et Tomlinson n'ont pas pu s'entendre sur le montant à verser à la Ville dans la foulée de la conclusion de la première phrase de l'arbitrage. Par conséquent, les parties ont resoumis la question à l'arbitre pour qu'il rende une décision sur la question des dommages.

Dans la foulée d'un certain nombre de motions, adoptées avant l'audience et à la veille de la reprise de l'audience de l'arbitrage, les parties ont pu s'entendre sur un règlement confidentiel à l'amiable des dommages à verser.

Conformément à la recommandation du vérificateur, le personnel a consigné par écrit l'information et la documentation obligatoires et en a fait part à Tomlinson. Depuis, le personnel a travaillé de concert avec Tomlinson à maintes reprises pour connaître l'ensemble des rajustements, des corrections et des transferts de fins d'exercice, entre

autres, qui créent des problèmes de contrôle de concordance. Bien que ces efforts aient permis d'apporter de légères améliorations pour mieux connaître la situation financière du dossier, la question reste en suspens en ce qui concerne le registre des mesures relatives à la décharge du chemin Springhill, que l'on passe en revue à l'occasion des réunions opérationnelles mensuelles.

À l'heure actuelle, la haute direction examine la possibilité de faire appel à un vérificateur externe pour passer en revue, en son nom, les relevés d'activité du projet et l'information comptable. L'objectif de cette approche consisterait à valider intégralement le versement des redevances et à en contrôler la concordance depuis le règlement conclu dans l'arbitrage. Ce processus (s'il est lancé) serait achevé d'ici la fin de 2018.

### **Évaluation du BVG**

Avant 2014, on ne consignait pas du tout, en bonne et due forme, les procès-verbaux des réunions de la Ville et de TWM. Dans le cadre de saines pratiques de gestion des contrats, il faut établir les relevés et les procès-verbaux des réunions, ainsi que des mesures adoptées par la suite par l'une ou l'autre des deux parties. Il faut consigner par écrit et conserver la correspondance interne et externe comme les courriels, les lettres et les procès-verbaux des réunions, surtout dans les cas où la Ville et TWM ne s'entendent pas et lorsqu'il y a des problèmes présumés de non-conformité par rapport aux modalités de l'Accord. Ces documents pourraient se révéler utiles dans l'éventualité d'un différend.

Depuis la fin de 2014, le coordonnateur du Programme de recyclage et de réacheminement des matières se réunit chaque mois avec TWM, comme en font foi les procès-verbaux des réunions mensuelles et le registre des mesures adoptées. Les procès-verbaux des réunions sont suffisamment détaillés pour faire état des différentes demandes et discussions. Or, comme en témoigne le registre des mesures adoptées, certaines questions restent en suspens depuis longtemps malgré des demandes répétées. Voici quatre exemples, extraits du registre des mesures adoptées, des demandes adressées par la Ville et restées sans réponse à ce jour :

1. Le 9 février 2015, la Ville a demandé à TWM de "fournir un plan opérationnel général sur 12 mois, qui tient compte de l'ensemble des recettes projetées et des travaux connexes sur le site du chemin Springhill".
2. Le 25 mai 2015, la Ville a fait savoir à TWM qu'« avant 2007, on lui avait présenté des états annuels vérifiés de résultats dans lesquels on

comptabilisait distinctement les recettes et les dépenses de la décharge et de l'installation de recyclage des déchets de construction et de démolition. On constate désormais que les recettes sont inscrites distinctement, mais non les dépenses. Pourquoi avoir modifié la présentation comptable et pourrions-nous revenir à l'ancienne présentation? »

3. Le 9 février 2015, la Ville a demandé à TWM de fournir la « répartition des recettes (pour la décharge et les opérations de recyclage) et des dépenses (par exemple, les salaires et les avantages sociaux par rôle, les opérations de location par type, etc.) dans les rapports mensuels et trimestriels et dans l'état annuel des résultats ».
4. Le 9 février 2015, la Ville a demandé à TWM de « fournir les rapports trimestriels électroniques selon les modalités exposées dans la section 3.04 de l'Accord de gestion pour la décharge de Springhill, rétroactivement à 2014, et d'enchaîner avec les recettes, les coûts facturables et les coûts non facturables pour permettre de savoir comment nous faisons le suivi de notre plan opérationnel annuel et de notre budget. Les recettes et les coûts facturables doivent être répartis entre la décharge et l'installation de recyclage des déchets de construction et de démolition ».

Depuis mars 2017, en raison des problèmes de contamination environnementale considérés comme plus pressants, on a mis de côté tous les problèmes financiers en suspens dans le registre des mesures à prendre. (Le lecteur est invité à consulter l'exposé sur le registre des mesures à prendre dans la partie A, section 1, sous la rubrique Gestion du contrat avant 2014.)

La Ville a eu de nombreux différends avec TWM dans le cadre du contrat jusqu'à maintenant en ce qui concerne de nombreuses questions financières, dont la justification du versement des redevances. Bien que la Ville ait consacré certains efforts pour demander l'information à TWM, aucun suivi constant n'a été fait par la haute direction pour veiller à ce que l'information demandée soit déposée et continue de l'être. Il faut faire intervenir la haute direction et les services juridiques afin d'obliger TWM à donner suite aux demandes qui lui ont été adressées il y a longtemps et qui sont inscrites dans le registre des mesures à prendre. Il faudrait obliger TWM à respecter les modalités de l'Accord, qui précise que « le gestionnaire doit tenir et conserver les relevés des activités du projet et tous les renseignements comptables et le maître de l'ouvrage doit y avoir accès à toute heure raisonnable, moyennant un préavis raisonnable ».

## Recommandation n° 2

Tableau 9 : Avancement

Mise à jour de la direction	Évaluation du BVG
Achevée	Partiellement achevée

### Recommandation de la vérification

Que la Ville veille à être proactive dans la surveillance des contrats et la gestion des différends en surveillant les contrats à intervalle régulier.

### Réponse initiale de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Suivant la sentence rendue dans l'arbitrage, la Ville a précisé ses rôles et responsabilités. La Ville intervient massivement dans la surveillance des contrats et a visité le site.

### Mise à jour de la direction

La mise en œuvre de cette recommandation est achevée.

Le personnel de la Ville mène à intervalle régulier des visites sur les lieux et tient des réunions sur les opérations avec le fournisseur de services pour veiller à respecter les exigences contractuelles et pour corriger les problèmes.

### Évaluation du BVG

Quand les vérificateurs ont demandé les procès-verbaux et les notes des réunions conservés par les gestionnaires de contrats, on n'a rien pu trouver pour la période comprise entre 2011 et 2014. Avant 2014, rien ne montre que l'on a surveillé les contrats, puisqu'il n'y a aucune correspondance consignée par écrit avec TWM, par exemple les courriels, les lettres, les procès-verbaux de réunions, les enjeux débattus, les décisions adoptées, les problèmes non résolus et les rapports d'achèvement sur les points à suivre.

Depuis la fin de 2014, le coordonnateur du Programme de recyclage et de réacheminement des matières exerce la surveillance des contrats en tenant chaque mois des réunions avec TWM comme en font foi les procès-verbaux des réunions mensuelles et le registre des mesures adoptées. En outre, chaque mois, le

coordonnateur des programmes procède sur les lieux à des inspections non annoncées. L'objectif de ces visites est essentiellement opérationnel et a un caractère environnemental. Le coordonnateur du Programme fait généralement des observations et prend des notes sur l'état du couvert du monticule de déchets, sur l'état des puits de surveillance de la nappe phréatique, sur la présence des piles de déchets et sur l'état général de la décharge et de l'installation de recyclage des déchets de construction et de démolition.

Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes du rapport, le personnel de la Ville a relevé, dans le cadre du contrat, des problèmes de non-conformité possible avec les modalités du contrat, et bon nombre de questions qu'il a posées à TWM sont restées sans réponse. (Le lecteur est invité à consulter la section 2 de la partie A pour l'exposé des questions adressées à TWM et restées sans réponse.)

Après l'arbitrage, le 25 octobre 2011, le conseiller juridique externe représentant la Ville a adressé, au conseiller juridique représentant TWM une lettre faisant état de la liste des problèmes à corriger pour la Ville afin d'être en mesure d'exercer une bonne surveillance de la décharge. Dans cette lettre, on demandait des renseignements financiers plus complets. Cette lettre était libellée comme suit :

« En ce qui a trait aux dépenses, la Ville doit savoir à quoi se rapporte chaque dépense pour s'assurer que les dépenses portent bien sur l'exploitation de la décharge. À cet égard, la Ville demande des documents (de préférence électroniques) pour étayer et faire concorder les différentes dépenses, puisque nous n'avons aucune idée de ce à quoi elles se rapportent et si elles sont bien consacrées à l'exploitation de la décharge.

La Ville demande également une analyse des écarts expliquant la hausse ou la baisse des recettes et des dépenses. Les recettes et les dépenses ont varié considérablement au fil des ans; or, on ne donne jamais à la Ville d'explications de ces écarts. À ce sujet, il serait également utile pour permettre à la Ville d'analyser les opérations, que Tomlinson dépose un budget annuel, ainsi qu'un plan opérationnel avant le début de l'exercice financier. La Ville aurait ainsi certains points de comparaison pour mesurer le rendement. »

À ce jour, TWM n'a répondu à aucune des demandes de renseignements financiers ci-dessus, que lui a adressées le conseiller juridique externe le 25 octobre 2011. Les demandes complémentaires à TWM par le coordonnateur du Programme et le

coordonnateur de l'Unité de la direction des services financiers sont restées sans réponse.

Puisque TWM n'a pas donné suite aux demandes que lui a adressées les employés de la Ville aux échelons inférieurs, il faudrait saisir la haute direction du différend et faire intervenir au besoin les Services juridiques. Il faut le faire dans les plus brefs délais et faire un suivi des demandes de documents jusqu'à ce que les problèmes soient réglés.

### Recommandation n° 3

Tableau 10 : Avancement

Mise à jour de la direction	Évaluation du BVG
Achevée	Partiellement achevée

#### Recommandation de la vérification

Que lorsque la Ville a gain de cause dans les aspects de l'arbitrage, elle intervienne sans tarder pour veiller à en réaliser rapidement les avantages.

#### Réponse initiale de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Dans les cas où les problèmes juridiques sont minimes, la mise en œuvre des sentences arbitrales est simple et la Ville peut généralement réaliser rapidement les avantages d'une décision qui lui donne raison. Dans certains cas, comme celui-ci, il faut tenir compte comme il se doit, des autres enjeux financiers ou opérationnels, ce qui peut retarder la mise en œuvre d'une sentence arbitrale, même si les problèmes juridiques stricts sont tranchés dans le règlement du différend. En outre, la sentence arbitrale permet parfois de déterminer les droits généraux en vertu de la loi, avant de resoumettre la question aux parties en espérant qu'elles pourront s'entendre sur les mesures correctives, par exemple, l'indemnisation. Lorsque les parties ne peuvent pas s'entendre, il peut se révéler nécessaire de resoumettre la question à l'arbitre, pour décision, comme c'est le cas dans cette affaire. Ce processus peut également retarder la réalisation de tous les avantages d'une décision arbitrale.

#### Mise à jour de la direction

La mise en œuvre de cette recommandation est achevée.

Malgré le succès initial de la Ville dans l'arbitrage, cette dernière et Tomlinson ne se sont pas entendus sur le montant des dommages à verser. La Ville a donc resoumis la question des dommages à l'arbitre, pour qu'il rende une décision. Après une longue série de contestations déposées par Tomlinson avant l'audience et la veille de la reprise de l'audience de l'arbitrage, les parties ont pu s'entendre sur un règlement amiable et confidentiel des dommages à verser.

### **Évaluation du BVG**

En raison de l'ordonnance de confidentialité rendue par l'arbitre dans sa décision arbitrale et du règlement qui a suivi, le BVG présentera au Conseil à huis clos son évaluation de la recommandation n° 3.

## Recommandation n° 4

Tableau 11 : Avancement

Mise à jour de la direction	Évaluation du BVG
Partiellement achevée	Partiellement achevée

### Recommandation de la vérification

Que le directeur municipal dépose (à huis clos au besoin) un rapport sur l'avancement des négociations en ce qui a trait au site de la décharge du chemin Springhill pour que les conseillers municipaux aient une idée des efforts consacrés à la résolution de tous les problèmes en suspens.

### Réponse initiale de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le greffier municipal et avocat général soumettra au Conseil municipal le rapport sur l'avancement des négociations en ce qui a trait à l'arbitrage du site de la décharge du chemin Springhill lorsque le vérificateur général déposera son rapport.

### Mise à jour de la direction

La mise en œuvre de cette recommandation est partiellement achevée.

Un rapport d'avancement sera déposé à huis clos au Conseil lorsque le vérificateur général déposera son rapport, en 2018.

### Évaluation du BVG

Le 23 décembre 2015, les Services juridiques ont adressé un bref courriel au maire et aux membres du Conseil pour porter à leur connaissance les résultats de l'arbitrage commercial.

Le 1<sup>er</sup> février 2018, une note de service a été adressée au maire et aux membres du Conseil pour leur présenter un compte rendu global sur l'avancement des travaux portant sur le site de la décharge du chemin Springhill en ce qui concerne les inquiétudes environnementales sur ce site.

Tableau 12 : Légende des degrés d'achèvement

<b>Achèvement</b>	<b>Définition</b>
<b>À venir</b>	Aucun progrès tangible n'a été réalisé. L'élaboration de plans non officiels n'est pas considérée comme un progrès tangible.
<b>Partiellement achevée</b>	La Ville a entamé la mise en œuvre, mais celle-ci n'est pas encore terminée.
<b>Achevée</b>	La mesure a été prise, ou les structures et les processus fonctionnent comme il se doit et ont été entièrement adoptés dans tous les secteurs concernés de la Ville.
<b>Ne s'applique plus</b>	La recommandation est désuète en raison de l'écoulement d'un délai, de l'adoption de nouvelles politiques, etc.