

Subject: City Manager's Delegated Authority with Respect to Stage 1 and Stage 2 Light Rail

File Number: ACS2023-TSD-TS-0001

**Report to Light Rail Sub-Committee on 29 March 2023
and Council 12 April 2023**

Submitted on March 20, 2023 by Wendy Stephenson, Interim City Manager

Contact Person: Steve Box, Director, City Manager's Office

(613) 580-2424 ext. 24200, steve.box@ottawa.ca

Ward: Citywide

Objet : Pouvoirs délégués du directeur municipal relativement à l'Étape 1 et à l'Étape 2 du projet de train léger sur rail

Numéro du dossier : ACS2023-TSD-TS-0001

**Rapport au Sous-comité du train léger le 29 mars 2023
et au Conseil municipal le 12 avril 2023**

Soumis le 20 mars 2023 par Wendy Stephenson, directrice municipale par intérim

Personne-ressource : Steve Box, directeur, Bureau du directeur municipal

613-580-2424, poste 24200; steve.box@ottawa.ca

Quartier : À l'échelle de la ville

REPORT RECOMMENDATION(S)

That the Light Rail Sub-Committee and Council receive this report for information.

RECOMMANDATION(S) DU RAPPORT

Que le Sous-comité du train léger et le Conseil municipal prennent connaissance de ce rapport pour information.

CONTEXTE

Le 22 février 2023, le Conseil municipal a approuvé la motion (n° LRSC 2023-01-01) demandant à la directrice municipale par intérim de déposer un rapport sur les pouvoirs délégués au directeur municipal ou à la directrice municipale relativement à l'Étape 1 et à l'Étape 2 du projet de train léger sur rail.

Dans cette motion, on demandait aussi à la directrice municipale par intérim de présenter au Sous-comité du train léger des comptes rendus à intervalles réguliers sur l'exercice des pouvoirs délégués relativement aux modifications apportées aux accords conclus dans le cadre de l'Étape 1 et de l'Étape 2 du projet de TLR.

Cette motion est libellée comme suit :

IL EST PAR CONSÉQUENT RÉSOLU que le Sous-comité du train léger recommande au Conseil municipal de demander à la directrice municipale par intérim de lui soumettre un rapport sur les pouvoirs délégués à la directrice municipale par intérim relativement aux accords de l'Étape 1 et de l'Étape 2 pour permettre au Conseil municipal de prendre connaissance d'un exposé d'information sur l'exercice et l'application, à l'heure actuelle, des pouvoirs délégués dans le cadre de l'Étape 1 et de l'Étape 2 du projet de TLR;

IL EST EN OUTRE RÉSOLU que le Sous-comité du train léger prenne connaissance des comptes rendus déposés à intervalles réguliers par la directrice municipale par intérim sur l'exercice des pouvoirs délégués relativement aux modifications apportées aux accords de l'Étape 1 et de l'Étape 2 du projet de TLR et demande à la directrice municipale par intérim de faire approuver par le Conseil municipal toutes les modifications importantes liées aux accords de l'Étape 1 et de l'Étape 2 du projet de TLR.

Le présent rapport donne suite à cette motion et comprend un exposé d'information à l'intention du Sous-comité du train léger et du Conseil municipal sur le contexte et la rétrospective des pouvoirs délégués auparavant et exercés jusqu'à maintenant, de même que sur les modalités selon lesquelles ces pouvoirs ont été délégués au personnel de la Ville.

ANALYSE

Conformément aux directives de la motion LRSC 2023-01-01 approuvée par le Conseil municipal, l'objectif de ce rapport consiste à donner, au Sous-comité du train léger (SCTL) et au Conseil municipal, de l'information sur les pouvoirs délégués par le

Conseil municipal à la directrice municipale et à la haute direction relativement à l'Étape 1 et à l'Étape 2 du projet de train léger sur rail, ainsi que sur les mécanismes correspondants de responsabilisation.

Cette motion comporte un libellé clair quant à la nécessité de ces directives :

- Dans le cadre de l'Étape 1 du projet de train léger sur rail d'Ottawa, le Conseil municipal a délégué à la directrice municipale le pouvoir de négocier, d'approuver, de signer, de passer, de modifier et de proroger l'Accord du projet (AP) et les accords auxiliaires correspondant à ce projet.
- Le 13 octobre 2021, le Conseil municipal a demandé au personnel de la Ville d'adresser un avis de litige en vertu de l'AP relativement aux défauts du Groupe de transport Rideau (GTR), de faire confirmer les défauts dans le cadre du processus de règlement des différends contractuels dans l'AP, notamment, dans les cas nécessaires, en s'adressant aux tribunaux pour confirmer la validité des défauts du GTR, et de rendre compte, au Conseil municipal, des résultats de ces démarches.
- Le 9 mars 2022, le Conseil municipal a approuvé la motion n° 29/2 dans laquelle il demande au personnel de la Ville d'adresser un avis de défaut au GTR conformément à l'AP et de demander un plan de mesures correctives et un calendrier pour la correction des défauts, et a délégué au directeur municipal le pouvoir de prendre toutes les autres mesures nécessaires.
- La Commission d'enquête publique sur le réseau de train léger a publié en novembre 2022 son rapport final et a conclu que la Ville avait amoindri les exigences de l'AP pour accepter le réseau à l'étape de la mise en service commercial et a modifié les exigences de l'AP pour le nombre total de trains à mettre en service afin de lancer l'exploitation du réseau.
- Pour tenir compte des changements potentiels à apporter aux pouvoirs délégués pour le projet du TLR, la Politique sur la délégation de pouvoirs prévoit que le Conseil municipal peut à tout moment modifier les pouvoirs et les fonctions délégués.

Délégation des pouvoirs

L'article 23.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, autorise généralement les municipalités à déléguer leurs pouvoirs et leurs fonctions, sous

réserve des restrictions de cette loi. Dans le contexte municipal, la délégation des pouvoirs est bien établie et constitue un outil nécessaire et utile pour permettre de gérer les affaires des villes avec efficacité et efficience. Elle permet au personnel d'exercer son jugement dans les cas opportuns d'après sa formation professionnelle, son accréditation et ses compétences. La Ville gère la délégation courante des pouvoirs dans le cadre du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* (Règlement municipal n° 2023-67) et exige que les pouvoirs qui sont redélegués soient consignés par écrit et soumis au Bureau du greffier municipal. Pour des projets d'immobilisations de grande envergure comme l'Étape 1 et l'Étape 2 du train léger sur rail, les pouvoirs délégués propres aux projets sont clairement énoncés dans les rapports adoptés par le Conseil. Conformément à la *Politique sur la délégation de pouvoirs* de la Ville, toute délégation de pouvoirs est assortie d'un mécanisme connexe de transparence et de responsabilisation comprenant l'obligation de rendre des comptes chaque fois que le pouvoir délégué est exercé.

Étape 1 du projet de train léger sur rail

Le 19 décembre 2012, le Conseil municipal a approuvé le rapport sur l'étude, la réalisation, le financement et l'entretien du projet de train léger sur rail d'Ottawa (TLRO) (ACS2012-ICS-RIO-0004) et a délégué à la haute direction de la Ville le pouvoir de gérer ce projet et de signer des accords en faisant appel au budget et aux sources de financement approuvés par le Conseil municipal. Le lecteur trouvera dans la **pièce 1 (Délégation des pouvoirs – Étape 1)** le tableau qui donne la répartition détaillée des pouvoirs délégués pour l'Étape 1 de ce projet.

Des pouvoirs ont été délégués à la haute direction pour permettre de conclure différentes opérations d'acquisition de biens-fonds, d'approuver un certain nombre de protocoles d'entente (PE) et d'accords avec les principaux partenaires du projet et de présenter au Conseil municipal un compte rendu du développement commercial et des négociations sur l'intégration des stations.

Il a fallu déléguer des pouvoirs au personnel de la Ville pour veiller à ce que les protocoles d'entente (PE) et les accords conclus avec les intervenants externes (Commission de la capitale nationale, Université d'Ottawa et Infrastructure Ontario, entre autres) soient réalisés avec efficience et dans des délais raisonnables.

En décembre 2012, dans le cadre du rapport déposé pour faire approuver l'Étape 1 du projet de TLR (étude, réalisation, financement et entretien du projet de train léger sur rail d'Ottawa) (ACS2012-ICS-RIO-0004), le Conseil municipal a approuvé un fonds de

prévoyance multiprojets de 100 M\$ pour financer les variations de coûts éventuelles liées à l'Étape 1 du projet (2,13 G\$), le Projet d'élargissement de l'autoroute 417 (226 M\$) et la transition du TLRO (63 M\$). On a délégué à la trésorière municipale le pouvoir d'approuver les prélèvements dans le fonds de prévoyance, alors qu'on a délégué au directeur municipal et à la directrice municipale adjointe, Urbanisme et Infrastructure, le pouvoir d'approuver les modifications du programme pour d'autres aspects du projet de TLRO qu'il fallait financer grâce au fonds de prévoyance, par exemple les entrées intégrées dans les stations ou les règlements fonciers.

L'Étape 1 du projet de TLRO (Ligne de la Confédération) était dirigée par le Comité directeur d'orientation (CDO) et relevait du Conseil municipal; ce comité a assuré la surveillance et la coordination du projet de TLRO. Faisaient partie du CDO, le directeur municipal (président), le directeur général de la Direction générale des transports, le directeur du Bureau de la mise en œuvre du réseau ferroviaire, l'avocat général de la Ville, la trésorière municipale, ainsi que des représentants d'Infrastructure Ontario, du Fonds pour l'infrastructure de transport en commun et de l'Infrastructure civile des transports en commun.

Le pouvoir d'approuver les prélèvements se rapportant au fonds de prévoyance du train léger sur rail d'Ottawa (TLRO)/Étape 1 a été délégué à la trésorière municipale afin de répondre aux coûts non prévus et aux écarts liés au projet. Dans le même document, on a délégué au directeur municipal et à la directrice municipale adjointe le pouvoir d'approuver les modifications apportées au programme, dont certaines devaient être financées grâce au fonds de prévoyance. Pour des raisons opérationnelles, le Comité de gestion des imprévus (CGI) a été mis sur pied pour étudier et approuver les prélèvements se rapportant au fonds de prévoyance et pour veiller à ce que les risques et les variations des coûts soient bien gérés et à ce qu'on en rende compte en bonne et due forme. Le CGI était constitué de la trésorière municipale, du directeur municipal et de la directrice municipale adjointe, Urbanisme et Infrastructure. Le Conseil a été avisé de la création du CGI le 12 mai 2015. Dans le remaniement organisationnel de la Ville en 2016, la fonction du directeur municipal adjoint a été éliminée. Le poste de directeur général de la Direction générale des transports, nouvellement créé à l'époque, consistait à surveiller le secteur d'activité de la construction de l'O-Train, et par conséquent, le titulaire de ce poste reprenait l'ancienne fonction du directeur municipal adjoint qui consistait à siéger au CGI.

Dans le cadre du projet du TLRO, on a mis sur pied le Comité de contrôle des changements (CCC) pour s'occuper du processus de gestion des changements à apporter à l'étendue des travaux afin de revoir tous les changements proposés. Le CCC

était chargé de revoir toutes les propositions portant sur les changements à apporter au projet, de faire appel aux experts compétents de la question, de déterminer les sources de financement et de permettre de réunir les approbations voulues. Le CGI ne devait approuver que les changements à financer grâce au fonds de prévoyance; toutes les autres demandes de changement approuvées par le CCC étaient financées par d'autres moyens, par exemple le budget du projet du TLRO (2,13 G\$).

Vérification du fonds de prévoyance de l'Étape 1 en 2019

La Vérification du fonds de prévoyance de l'Étape 1 du projet de TLRO faisait partie du Plan de vérification 2019 du Bureau du vérificateur général, approuvé par le Conseil municipal le 24 avril 2019. Cette vérification était consacrée aux trois objectifs liés au Fonds de prévoyance, dont la délégation des pouvoirs, l'affectation des fonds pour les activités approuvées par le Conseil municipal et l'engagement des dépenses en respectant les limites approuvées.

La vérificatrice générale a conclu que le fonds de prévoyance a été consacré aux activités approuvées et a constaté qu'on avait institué des processus adéquats pour revoir, approuver et surveiller la dépense de ces fonds. Toutefois, il a été noté dans la vérification que les critères portant sur les modifications qui réclamaient l'accord du maire et du conseiller municipal étaient définis au sens large et qu'on avait l'occasion de préciser ces critères dans la réalisation de l'Étape 2 du projet. Dans le cadre du processus de réaction de la direction, le personnel de la Ville a confirmé que ces précisions ont été apportées relativement à l'Étape 2.

Étape 2 du projet de train léger sur rail

Le 27 février 2019, le Conseil municipal a approuvé l'attribution du contrat du projet de l'Étape 2 du train léger sur rail d'Ottawa et les questions connexes (ACS2019-TSD-OTP-0001). Grâce à cette approbation, le Conseil municipal a délégué à la haute direction de la Ville le pouvoir de gérer le projet et de signer les accords, en faisant appel au budget et aux sources de financement approuvés par le Conseil municipal. Le lecteur trouvera dans la **pièce 2 (Délégation des pouvoirs – Étape 2)** le tableau de la délégation des pouvoirs pour l'Étape 2 de ce projet.

Les pouvoirs sont délégués pour les accords spécifiques dont il est question dans ce rapport, par exemple les accords portant sur l'acquisition des biens-fonds par l'entremise du Bureau des biens immobiliers municipaux (BBIM). Les cas dans lesquels des modifications techniques sont apportées à l'Accord du projet et au cahier des charges pour les résultats spécifiques du projet en constituent un autre exemple. Ces

cas sont gérés par l'équipe de la Construction du TLR, et les rapports déposés sur les modifications apportées à l'étendue des travaux sont limités. Les modifications sont approuvées en interne par l'équipe du projet dans le cadre des travaux du Comité de contrôle des changements. Les cas portant sur des modifications fondamentales sont portés à la connaissance du maire et du conseiller municipal pour approbation.

Pour l'Étape 2 du projet de TLR, le Conseil prend connaissance de l'information grâce à différents moyens, à savoir :

- les comptes rendus trimestriels dans les notes de service;
- les exposés trimestriels présentés au Comité des finances et du développement économique et au Sous comité du train léger;
- les comptes rendus déposés toutes les deux semaines sur l'avancement des travaux;
- les comptes rendus publiés dans les infolettres et dans les notifications;
- les notes de service sur les progrès et les étapes du projet;
- les notes de service sur les nominations externes pour la surveillance;
- les vérifications et les examens indépendants.

Rapports sur l'exercice des pouvoirs délégués

Conformément à la *Politique sur la délégation de pouvoirs* de la Ville, le personnel a présenté au Conseil des rapports sur l'exercice des pouvoirs délégués dans le cadre des accords relatifs au projet de l'Étape 1 et de l'Étape 2 lors des budgets annuels, du rapport sur le Fonds de prévoyance de l'Étape 2 du projet de train léger (ACS2022-FSD-FIN-0009), des rapports individuels d'acquisition, des rapports semestriels sur la délégation de pouvoirs et des comptes rendus trimestriels sur le projet auprès de l'ancien Comité des finances et du développement économique qui indiquent les modifications apportées au projet. Depuis l'adoption par le Conseil de l'Examen de la structure de gestion publique du Conseil 2022-2026 (ACS2022-OCC-GEN-0030), les comptes rendus trimestriels sont présentés au Sous-comité du train léger.

Recommandations dans le cadre de l'enquête publique sur le TLRO

Les recommandations 60-62 et 76 du Rapport de l'enquête publique sur le réseau de TLRO font expressément état des pouvoirs délégués et de l'obligation des

fonctionnaires de s'assurer que le Conseil est parfaitement au courant pour pouvoir exercer une surveillance significative des décisions critiques adoptées par le personnel de la Ville, qui revoit ces recommandations dans le cadre de l'élaboration du Plan d'action de la Ville pour donner suite aux 103 recommandations exprimées dans le Rapport de l'enquête publique sur le réseau de TLRO et qui déposera ce plan d'action auprès du SCTL avant la fin du deuxième trimestre de 2023. Le plan d'action tiendra également compte de la discussion lors de la rencontre du Sous-comité du train léger au sujet de l'amélioration des rapports sur la délégation de pouvoirs.

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

La recommandation du rapport n'a pas de répercussion financière.

RÉPERCUSSIONS JURIDIQUES

Rien n'empêche, du point de vue juridique, de prendre connaissance de ce rapport pour information.

RÉPERCUSSIONS SUR L'ACCESSIBILITÉ

L'accessibilité fait partie intégrante de l'aménagement et de l'agrandissement du réseau de train léger sur rail d'Ottawa. Le personnel des Services de transport en commun veille à ce que l'ensemble des lois, des normes et des lignes de conduite sur l'accessibilité soient respectées dans le cadre de l'exercice des pouvoirs délégués relativement à l'Étape 1 et à l'Étape 2 du projet de train léger sur rail.

PRIORITÉS DU MANDAT DU CONSEIL

Ce rapport n'a pas de répercussions directes sur les priorités ou les orientations stratégiques de la Ville définies pour l'actuel mandat du Conseil municipal.

SUITE À DONNER

La directrice municipale par intérim présentera au SCTL des comptes rendus sur l'exercice des pouvoirs délégués se rapportant aux modifications apportées aux accords de projet de l'Étape 1 et de l'Étape 2 du TLR et soumettra à l'approbation du Conseil municipal toutes les modifications importantes relatives à ces accords.

La directrice municipale par intérim et la haute direction de la Ville continueront de déposer des comptes rendus sur les progrès accomplis pour donner suite aux recommandations du Rapport de l'enquête publique sur le réseau du TLRO jusqu'à ce que le SCTL et le Conseil municipal jugeront qu'on y aura parfaitement donné suite.

Pièces justificatives

Pièce 1 – Délégations des pouvoirs – Étape 1

Pièce 2 – Délégations des pouvoirs – Étape 2