



Bureau du vérificateur général

**Enquête sur l'annulation du bail du
300, chemin Coventry**

**Déposée devant le Comité de vérification
Le 27 octobre 2020**

Table des matières

Introduction	1
Renseignements généraux et contexte	1
Objectif de l'enquête du BVG	3
Portée des travaux	3
Approche et méthodologie de l'enquête	4
Constatations et recommandations	4
Pouvoirs délégués.....	4
Déclaration de la résiliation du bail au CFDE	6
Impôts fonciers.....	8
Conformité à la <i>Loi de 2001 sur les municipalités</i>	9

Remerciements

L'équipe responsable de cette enquête, constituée de Nathan Sassi, du Bureau du vérificateur général (BVG), sous la supervision d'Ed Miner, vérificateur général adjoint, et sous les ordres de Ken Hughes, vérificateur général, tient à remercier les personnes qui ont participé à ce projet, en particulier celles qui ont apporté des éclaircissements et fait des commentaires dans le cadre de cette enquête.

Original signé par :

Vérificateur général

Introduction

En septembre 2019, le Bureau du vérificateur général (BVG) a lancé une enquête sur l'annulation du bail commercial intervenu pour le 300, chemin Coventry entre la Ville d'Ottawa et Independent Baseball of Ottawa.

Le BVG a mené cette enquête (l'« enquête ») pour donner suite à un signalement transmis sur la Ligne directe de fraude et d'abus de la Ville. Le présent document fait état des constatations et des recommandations découlant de cette enquête.

Renseignements généraux et contexte

La Ville d'Ottawa a conclu, avec Independent Baseball of Ottawa¹, un bail de 10 ans et 11 mois qui devait s'étendre du 1^{er} février 2014 au 31 décembre 2024. La location et les matchs de baseball ont commencé en 2015. Ce bail a été conclu à la suite de la demande d'offres (DDO) menée par la Ville en 2013. Le 9 octobre 2013, le Conseil municipal a approuvé une recommandation visant à déléguer, au directeur municipal, le pouvoir de finaliser et de signer un bail, qui prévoyait les paramètres suivants :

- durée : 10 ans, assortie de deux options de prorogation successive d'une durée de cinq années chacune;
- loyer de base : 108 000 \$ par an pour les espaces en plein air et les locaux intérieurs;
- loyer supplémentaire : 250 000 \$ par an (pour permettre à la Ville de récupérer ses frais d'exploitation permanents);
- récupération des frais du cycle d'entretien des biens d'équipement : 50 000 \$ par an pour 2015, 2016 et 2017, et 100 000 \$ par an pour la période comprise entre 2018 et 2024 (afin de permettre à la Ville de récupérer ses frais à long terme d'entretien des biens d'équipement);
- autres sommes à verser à la Ville :
 - 1 \$ pour chaque place de stationnement payée;

¹ Le bail d'origine a été signé avec Inside the Park, LLC. En février 2015, la ligue Can-Am a fait savoir à la Ville qu'elle avait cédé Inside the Park, LLC (entité américaine) à Independent Baseball of Ottawa Inc. (entité canadienne). En vertu du bail signé, toutes les opérations de transfert, de vente ou de cession devaient être soumises à l'approbation de la Ville et du Conseil municipal. L'autorisation a été approuvée par John Moser, directeur municipal adjoint par intérim, en mai 2015.

- 10 % sur l'ensemble des recettes brutes des comptoirs de vente de plus de 1,2 M\$ par an;
- 50 % de l'ensemble des droits nets de dénomination de plus de 200 000 \$.

En tenant compte uniquement des volets se rapportant aux revenus garantis du bail (loyers de base, loyers supplémentaires et récupération des frais du cycle d'entretien des biens d'équipement), la Ville s'attendait à recevoir 4 430 000 \$ sur la durée du bail.

En 2017, Independent Baseball of Ottawa a commencé à accuser du retard dans le versement de ses loyers à la Ville. Bien qu'elle ait effectivement acquitté ses loyers de stationnement de 19 168 \$ cette année-là, elle n'a versé que 133 340 \$ sur les loyers exigibles de 358 000 \$. Afin d'aider l'équipe, le personnel de la Ville a accepté, le 3 octobre 2017, de reporter les paiements au titre de la récupération des frais du cycle d'entretien des biens d'équipement à acquitter par l'équipe pour les années 2017 (50 000 \$) et 2018 (100 000 \$). Le calendrier des paiements révisé prévoyait des paiements de 0 \$ en 2017 et en 2018 et de 125 000 \$ pour la période comprise entre 2019 et 2024.

En 2018, la situation s'est dégradée, et Independent Baseball of Ottawa n'a versé que 25 000 \$ de loyers, en plus de ses loyers de stationnement de 22 134 \$. Le personnel de la Ville a résilié le bail avant le début de la saison 2019. À l'époque, même après avoir exclu les paiements au titre de la récupération des frais du cycle d'entretien des biens d'équipement qui avaient été reportés, le locataire devait à la Ville la somme de 418 942 \$. Cette somme était constituée des loyers de base et des loyers supplémentaires impayés, ainsi que de charges d'intérêts de plus de 100 000 \$.

La Ville a conclu, avec Independent Baseball of Ottawa, une convention de remboursement. Quand la Ville a conclu cette convention de remboursement de la dette, Independent Baseball of Ottawa n'était plus, selon le personnel, en défaut de paiement. Il s'agit d'une question importante, puisque la politique de la Ville lui interdit de conclure de nouveaux accords d'utilisation des installations si l'autre partie est en défaut de paiement.

Pour permettre aux Champions d'Ottawa de poursuivre leur saison 2019, le personnel de la Ville et Independent Baseball of Ottawa ont conclu trois accords d'utilisation des installations à titre non exclusif. Ces accords d'utilisation portaient sur les matchs d'avant-saison, les matchs de saison et toutes les pratiques se rapportant à la saison 2019. Le total des recettes de la Ville apportées par ces trois accords d'utilisation des installations devait s'établir à 123 000 \$, en plus de droits de stationnement de 2 \$ par

voiture, ce qui devait totaliser un supplément de 40 000 \$ pour la saison. Par conséquent, les recettes escomptées pour 2019 ont baissé pour passer de 378 000 \$² en vertu du bail (en excluant les paiements au titre de la récupération des frais du cycle d'entretien des biens d'équipement) à 163 000 \$ en vertu des accords d'utilisation des installations, ce qui représente une diminution de 215 000 \$.

En juillet 2019, Independent Baseball of Ottawa a versé, conformément au calendrier de la nouvelle convention de remboursement de la dette, la somme de 10 000 \$. Le 11 septembre 2019, Independent Baseball of Ottawa a fait savoir à la Ville qu'aucune autre somme ne serait versée tant que l'équipe ne serait pas vendue. Le 19 septembre 2019, la Ville a exigé la somme de 108 000 \$, qu'elle a par la suite reçue, au titre d'une lettre de crédit qui avait été établie au début du bail, en 2014.

Par conséquent, en date du 30 septembre 2019, la Ville n'avait reçu que la somme de 118 000 \$. La somme de 90 000 \$ de la dette restructurée qui devait être récupérée le 4 septembre 2019 n'a pas été versée. En outre, rien n'a été versé sur la somme de 123 000 \$ exigible dans le cadre des accords d'utilisation des installations.

Objectif de l'enquête du BVG

Dans l'ensemble, l'objectif de cette enquête consistait à savoir dans quelle mesure la Ville avait respecté et démontré qu'elle respectait ses règlements, ses politiques et ses procédures pertinents jusqu'à ce que le bail conclu à l'origine avec Independent Baseball of Ottawa soit résilié pour ensuite être remplacé par les accords d'utilisation des installations.

Portée des travaux

Cette enquête a entre autres consisté à examiner la conformité aux règlements, aux politiques et aux procédures pertinents de la Ville et aux autres exigences applicables se rapportant à la décision de résilier et de remplacer le bail conclu avec Independent Baseball of Ottawa avec l'approbation du Conseil.

² Loyers de base (108 000 \$) + loyers supplémentaires (250 000 \$) + (1,00 \$ par voiture pour les droits de stationnement * 20 000 voitures) = 378 000 \$.

Approche et méthodologie de l'enquête

L'approche adoptée dans cette enquête visait à permettre de savoir si l'on avait pu ne pas se conformer aux exigences pertinentes de la Ville. Grâce aux entrevues et en prenant connaissance de documents, le BVG a réuni des éléments de preuve afin de répondre aux questions suivantes :

- Avait-on délégué au personnel de la Ville le pouvoir de résilier un bail approuvé par le Conseil municipal et de le remplacer par des accords d'utilisation des installations?
- Quelle a été la séquence des événements qui ont abouti à la résiliation du bail?
- Avait-on l'obligation de rendre compte, au Conseil municipal, de la résiliation du bail?
- Le rapport déposé auprès du Conseil municipal relativement à la résiliation du bail était-il exact?

L'enquête s'est déroulée dans la période comprise entre septembre et octobre 2019 inclusivement. Le BVG a porté les résultats et les recommandations de l'enquête à l'attention du directeur général de la Direction générale des loisirs, de la culture et des installations.

Constatations et recommandations

Pouvoirs délégués

En octobre 2013, le Conseil municipal a adopté une motion qui consistait entre autres à déléguer, au directeur municipal, le pouvoir de finaliser et de signer un bail avec Independent Baseball of Ottawa pour le Stade d'Ottawa. En outre, le *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* (DP) (qui porte actuellement le numéro 2019-280) comprend une section portant sur le Bureau des biens immobiliers municipaux (BBIM). Le directeur du BBIM est titulaire du pouvoir délégué lui permettant :

... d'approuver, de signer les documents dans les cas nécessaires et de conclure les transactions immobilières portant sur la cession d'une participation foncière ou de biens immobiliers, notamment les ventes en fief simple, les servitudes, les emprises, les baux, ainsi que leur prorogation et leur renouvellement, les accords d'utilisation conjointe et d'entretien, les

permis, dont les permis d'occupation, les consentements d'accès et les hypothèques, ainsi que les modifications à apporter à ces transactions.

Le *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* est un document technique qui ne comprend pas la description complète de tous les pouvoirs délégués. Ce règlement décrit plutôt dans leurs grandes lignes les pouvoirs que le Conseil municipal délègue au personnel de la Ville et qui lui permettent de s'acquitter de ses fonctions sans avoir à reporter inutilement des décisions en attendant la prochaine séance du Conseil municipal.

Dans le cadre d'une entrevue avec un avocat de la Ville, nous avons appris que bien que le *Règlement sur la délégation de pouvoirs* attribue, au directeur du BBIM, un large éventail de pouvoirs, il ne lui donne pas expressément le pouvoir de résilier un bail approuvé par le Conseil municipal. Or, le *Règlement sur la délégation de pouvoirs* autorise effectivement le directeur du BBIM à administrer les baux signés. Selon l'interprétation qu'en donnent le personnel de la Ville et l'avocat de la Ville, ce pouvoir délégué d'administration des baux s'étend au pouvoir de résilier les baux.

Le bail intervenu entre la Ville et Independent Baseball of Ottawa prévoyait une clause sur les défauts de paiement et les recours. Cette clause comportait plusieurs éventualités de défaut de paiement, ainsi que différents recours pour tenir compte de ces éventualités. En définitive, lorsque le bail a été invalidé pour cause de défaut de paiement, la Ville pouvait exercer un certain nombre de recours, dont la résiliation du bail. Compte tenu de la longue période au cours de laquelle les sommes impayées ont été exigibles, il ne fait aucun doute que l'on pouvait considérer que le locataire était « en défaut de paiement ».

En lisant globalement le *Règlement sur la délégation de pouvoirs* de la Ville, il était raisonnable que la Ville suppose que le BBIM était titulaire du pouvoir délégué permettant de faire appliquer la clause de résiliation reproduite dans le bail conclu avec Independent Baseball of Ottawa, lorsqu'on a constaté que cet organisme était en défaut de paiement. Or, il pourrait se révéler utile de préciser l'étendue de ce pouvoir.

Recommandation n° 1

Que la Ville demande au Conseil municipal de mettre à jour le *Règlement sur la délégation de pouvoirs* afin d'y inclure le pouvoir délégué de résiliation des baux.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Selon l'interprétation de la version actuelle du *Règlement sur la délégation de pouvoirs*, le personnel de la Ville est titulaire des pouvoirs délégués permettant de résilier les baux. Ces pouvoirs sont exercés depuis l'adoption de ce règlement; toutefois, la direction est d'accord pour dire que le libellé pourrait être précisé. Le personnel du BBIM travaillera en collaboration avec les Services juridiques pour apporter des changements à ce règlement afin de mieux préciser le libellé pour ces interventions d'ici le quatrième trimestre de 2020, de concert avec d'autres mises à jour que l'on propose d'apporter à ce règlement et sur lesquelles se penchera le conseil municipal dans le cadre du rapport sur l'Examen de la gouvernance à moyen terme de 2018-2022.

Déclaration de la résiliation du bail au CFDE

Lorsque le BBIM a résilié le bail avec Independent Baseball of Ottawa, il devait le déclarer au Comité des finances et du développement économique (CFDE).

Le *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* se fonde sur le principe de la transparence. Lorsqu'il exerce ses droits en vertu de ce règlement, le groupe visé doit rendre compte au moins une fois par an, au comité permanent compétent et au Conseil municipal, de l'exercice de ce pouvoir délégué. Le conseiller juridique principal de la Ville a fait savoir que pour assurer la transparence, le personnel aurait dû faire savoir au Conseil municipal que le bail conclu en 2013 avait été résilié et remplacé par des accords d'utilisation des installations.

C'est ce qu'a fait le BBIM en déposant une note de service datée du 27 juin 2019 sur les documents d'information préalablement distribuée (IPD) émanant du directeur du BBIM et destinée au président et aux membres du CFDE. Dans ces documents d'IPD, on apprenait que le bail conclu avec Independent Baseball of Ottawa pour les locaux du 300, chemin Coventry avait été résilié et remplacé par des accords d'utilisation des installations. Cette note de service précisait que :

- le bail d'origine prévoyait des loyers de base et des loyers supplémentaires totalisant 358 000 \$ par an, en plus des conventions de partage des recettes du stationnement, des recettes des comptoirs de vente et des droits de dénomination nets;
- Independent Baseball of Ottawa devait 418 492 \$ et avait signé une convention de remboursement en vertu de laquelle cet organisme devait verser environ

200 000 \$ au plus tard le 30 septembre 2019 sous la forme d'une série de paiements et d'une lettre de crédit.

Selon le message essentiel des documents d'IPD, la Ville s'attendait, grâce à un train de mesures, à pouvoir effacer l'intégralité des recettes perdues. Pour ce faire, elle devait toucher des recettes locatives totalisant 163 000 \$ au titre des accords d'utilisation des installations, ainsi que des recettes locatives supplémentaires grâce à l'utilisation plus massive du stade pour des événements communautaires sportifs et spéciaux, en plus de réduire, sans précisions, le soutien opérationnel prévu pour les installations. Grâce à ces changements, les normes d'entretien devaient concorder avec celles des autres terrains de sports municipaux sur le territoire de la Ville.

Nous avons constaté que l'information déposée aurait pu être améliorée dans deux secteurs essentiels.

1. Le rapport destiné au CFDE est muet sur les paiements que devait faire Independent Baseball of Ottawa au titre des frais du cycle d'entretien des biens d'équipement. Le bail d'origine obligeait Independent Baseball of Ottawa à verser une somme dans un fonds destiné à financer les frais du cycle d'entretien des biens d'équipement du stade. Le bail d'origine prévoyait des paiements de 50 000 \$ par an pour la période comprise entre 2015 et 2017, puis de 100 000 \$ par an pour la période comprise entre 2018 et 2024. En octobre 2017, le BBIM et Independent Baseball of Ottawa se sont entendus pour reporter les paiements au titre des frais du cycle d'entretien des biens d'équipement pour 2017 et 2018 (ce qui totalisait 150 000 \$) et pour porter ces paiements à 125 000 \$ par an pour la période comprise entre 2019 et 2024. Il n'est pas question de ces sommes dans la version définitive des documents d'IPD soumis au CFDE.

Ces sommes étaient prévues dans les versions provisoires précédentes des documents d'IPD; elles ont toutefois été ensuite retranchées à la demande des cadres supérieurs de la Ville parce que « ...ces sommes, dans l'ensemble, creusent encore plus l'écart entre les sommes qu'il avait l'habitude de payer et ce qu'il payait effectivement en vertu des permis (*accords d'utilisation des installations*) ».

2. Il n'était pas du tout question, dans les documents d'IPD, de la capacité d'Independent Baseball of Ottawa à payer effectivement les nouvelles sommes indiquées dans les accords sur l'utilisation des installations, ni de la

dette restructurée par rapport au bail d'origine. Dans les documents d'IPD, on se contente de préciser qu'une convention de remboursement avait été signée et qu'elle était en règle à l'époque. Cette affirmation était exacte, puisque la dette avait été restructurée et qu'en conséquence, aucune somme n'était exigible avant la fin de la saison 2019. Le personnel de la Ville nous a fait savoir que l'application de ces accords d'utilisation des installations se voulait une mesure provisoire, pour permettre à l'équipe de jouer dans la saison 2019 et qu'à partir de ce moment, des mesures plus permanentes pourraient être adoptées.

Independent Baseball of Ottawa devait devenir beaucoup plus rentable en 2019 qu'il l'avait été en 2018 pour verser les sommes indiquées dans les accords d'utilisation des installations de 2019, en plus de rembourser la somme de 200 000 \$ au titre de la dette restructurée exigible au plus tard le 30 septembre 2019. On ne sait pas vraiment, d'après la documentation, si le personnel a évalué sérieusement, hors de ses discussions avec le propriétaire de l'équipe, la probabilité d'un revirement aussi important.

Toujours est-il que les documents d'IPD ne font pas état de cette question; pendant nos travaux sur le terrain, nous avons appris qu'Independent Baseball of Ottawa n'avait versé que 10 000 \$ dans le cadre des accords d'utilisation des installations de 2019 et de la convention de remboursement et que les sommes exigibles ne seraient remboursées que si l'équipe était vendue.

Impôts fonciers

Pendant l'enquête, le personnel du BVG a appris que le bail d'origine n'était pas conforme à la *Loi sur l'évaluation foncière* pour ce qui est des impôts fonciers. Nous avons constaté un problème comparable dans notre mission de vérification des contrats de location de la Ville, dont le rapport a été déposé auprès du Comité de vérification le 8 avril 2019.

Selon la *Loi sur l'évaluation foncière*, tous les biens immobiliers en Ontario sont soumis à une évaluation foncière et à des impôts fonciers, sous réserve de quelques exemptions précises. L'une de ces exemptions porte sur les terrains appartenant aux municipalités. Un ancien règlement municipal, autorisé par le Conseil en 1992 (Règlement n° 304-92) exemptait le 300, chemin Coventry des taxes municipales ou scolaires, sauf les redevances d'aménagement local, les taux en vertu des articles 218, 220 et 221 de la *Loi sur les municipalités* et les taxes municipales et scolaires prélevées

dans le cadre de l'évaluation foncière. La Ville, à titre de locateur, serait tenue de communiquer avec la Société d'évaluation foncière des municipalités pour lui faire savoir qu'un locataire occupait des locaux qu'il fallait soumettre à une évaluation foncière, dans l'éventualité où ce règlement n'était pas adopté. Comme l'indiquait le Règlement de 1992, ces dispositions ont été automatiquement abrogées le 31 décembre 2018, et la Ville n'a pas encore communiqué avec la Société d'évaluation foncière des municipalités.

Recommandation n° 2

Que la Ville fasse savoir à la Société d'évaluation foncière des municipalités que le 300, chemin Coventry doit être soumis à une évaluation foncière lorsqu'un autre bail sera signé.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

En règle générale, les biens immobiliers de la Ville sont exemptés de l'évaluation foncière, à moins d'être occupés par un locataire redevable de taxes. Au deuxième trimestre de 2020, le personnel déposera un rapport auprès du Conseil municipal afin de recommander de rétablir l'exemption au titre des infrastructures municipales (grâce à un nouveau règlement) pour les éventuels locataires du stade de baseball. Si le Règlement n'est pas approuvé par le Conseil municipal et que le personnel de la Ville devait s'assurer de louer le stade de baseball à un nouveau locataire, il communiquerait avec la Société d'évaluation foncière des municipalités pour connaître les secteurs dans lesquels cette société exerce le contrôle exclusif des futurs locataires et les secteurs qui continuent de relever de la compétence générale de la Ville.

Conformité à la *Loi de 2001 sur les municipalités*

Les éléments inclus dans les accords d'utilisation des installations de 2019 étaient probablement conformes à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

La *Loi de 2001 sur les municipalités* comprend un article qui interdit aux municipalités d'aider directement ou indirectement des entreprises manufacturières, industrielles ou commerciales à profiter de « primes ». Cette interdiction s'étend à la concession ou au prêt de propriétés municipales, ainsi qu'à la location à long terme ou à la vente de biens municipaux. En particulier, sous la rubrique Services de développement économique, l'article 106 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* se lit comme suit :

Aide interdite

106 (1) Malgré toute loi, une municipalité ne doit pas aider directement ou indirectement une entreprise de fabrication ou une autre entreprise industrielle ou commerciale en lui accordant des primes.

Idem

(2) Sans préjudice de la portée générale du paragraphe (1), la municipalité ne doit pas accorder d'aide, selon le cas :

- a) en donnant ou en prêtant des biens lui appartenant, y compris des sommes d'argent;
- b) en garantissant des emprunts;
- c) en donnant à bail ou en vendant des biens lui appartenant à un prix inférieur à leur juste valeur marchande;
- d) en accordant une exonération totale ou partielle d'impôts, de redevances ou de droits.

Exception

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas au conseil qui exerce les pouvoirs prévus au paragraphe 28 (6), (7) ou (7.2) de la *Loi sur l'aménagement du territoire* ou à l'article 365.1 de la présente loi.

La Loi ne définit pas ce qu'on entend par « en lui accordant des primes ». Toutefois, le paragraphe 106 (2) dresse la liste des transactions qui constituent des formes d'aide interdites.

Dans le bail conclu à l'origine, la Ville d'Ottawa concédait à Independent Baseball of Ottawa le droit exclusif de se servir d'une superficie d'environ 2 926,4 mètres carrés (31 500 pieds carrés), en plus du terrain de baseball. Cette superficie comprenait des locaux à usage de bureaux, des locaux pour des commerces de détail, des loges et des salles d'entraînement, entre autres. Dans les cas où ces locaux faisaient l'objet d'un bail commercial, il n'était pas question de « primes ».

Quand le bail a été résilié, il a été remplacé par des accords d'utilisation des installations. Dans ces accords d'utilisation des installations, l'organisme louait les installations du 300, chemin Coventry selon le tarif de 128,25 \$ l'heure approuvé par le Conseil municipal; ce tarif prévoyait un supplément de 48,35 \$ l'heure pour l'éclairage du stade pendant les matchs présentés en soirée. En plus de la section « Conditions

d'utilisation » de l'accord type d'utilisation des installations, la Ville concédait les droits suivants sans supplément de frais :

- l'usage exclusif de certains secteurs du stade au sens défini, notamment les locaux à usage de bureaux, les commerces de détail, les loges désignées, les douches et les salles d'entraînement, pour les équipes locales et visiteuses, ainsi que le restaurant, la salle d'entreposage et les zones désignées pour les comptoirs de vente;
- les jours des matchs, le locataire devait contrôler les 850 places de stationnement environ offertes à ce moment dans le stade;
 - il devait tenir le relevé de tous les véhicules occupant des places de stationnement payantes et verser à la Ville 2,00 \$ pour chaque véhicule stationné dans une place payante;
- l'exclusivité limitée de la publicité commerciale dans l'ensemble du stade;
- l'autorisation de négocier la vente d'un ensemble de « droits de dénomination » pour le stade et de conserver les recettes correspondantes.

Il se peut qu'offrir ces avantages à une entreprise commerciale comme Independent Baseball of Ottawa soit considéré comme une prime en vertu de l'article 106 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Toutefois, le personnel des Services juridiques de la Ville a revu la question et conclu que les tarifs commerciaux types pour le 300, chemin Coventry avaient été approuvés par le Conseil, ce qui venait probablement résoudre le problème des primes.