

Council Member Inquiry Form
Demande de renseignement d'un membre du Conseil

Subject: Wesley Clover Parks

Objet : Les Parcs Wesley Clover

Submitted at: Finance and Economic
Development Committee

Présenté au: Comité des finances et du
développement économique

From/Exp.:

Date: June 6, 2022

File/Dossier : FEDC 01-22

Councillor/Conseiller(e) :
Councillor/conseiller Tim
Tierney

Date: le 6 juin 2022

Clerk's office only / À
l'usage du Bureau du greffe
seulement

To/Destinataire:

Dan Chenier, General Manager, Recreation, Cultural and Facility Services/Directeur
general des lois, la culture et installations and/et
Wendy Stephanson, Chief Financial Officer, Finance Services/Chef des finances,
Services des finances

Inquiry:

Wesley Clover Parks was established in 2014 when the NCC granted the Wesley Clover Foundation with control of the operations of the former equestrian park and the Municipal Campground at 411 Corkstown Road. Over the last eight years, Wesley Clover Parks (WCP) has focused on offering quality equestrian programming and a variety of music events on this property. WCP is now preparing to expand its facilities and increase the sporting opportunities offered at its site.

There has been considerable discussion on the eligibility of Wesley Clover Parks as a Municipal Capital Facility. Section 110 of the *Municipal Act, 2001, S.O., c.25* permits a municipality to enter into Agreements for the provision of municipal capital facilities (MCF). Section 110 of the *Municipal Act, 2001* also permits a Council of a municipality to designate lands with the classes of lands described in Ontario Regulation 603/06 as an MCF and may exempt the facilities from taxation for municipal and school purposes.

Wesley Clover Parks has officially requested the City of Ottawa to be designated a Municipal Capital Facility. A legal opinion provided by the Wesley Clover Foundation has determined that the Park satisfies the eligibility requirements of the *Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c 25* for the City to classify the Park as an MCF.

In light of this legal opinion and the new information provided by WCP with respect to its expansion plans, can staff in RCFS and Finance finalize their review of WCP's request to designate Wesley Clover Parks as a Municipal Capital Facility, and share the rationale and outcome of their assessment with Finance and Economic Development Committee (FEDCO) and Council before the next meeting of the FEDCO?

Note : "Inquiry" means a written question filed by a Member at a Council or Committee meeting, in accordance with Section 33 of the [Procedure By-law](#), where staff has been asked to provide additional information in writing about an existing by-law, program, policy, service, legislation or operational matter within the jurisdiction of Council or the respective committee.

Demande de renseignement:

Les Parcs Wesley Clover ont vu le jour en 2014, lorsque la CCN a accordé à la Wesley Clover Foundation le contrôle des activités de l'ancien parc équestre et du terrain de camping municipal situés au 411, chemin Corkstown. Au cours des huit dernières années, les Parcs Wesley Clover ont axé leur offre sur des programmes de sports équestres de qualité et divers événements musicaux. Ils se préparent maintenant à agrandir leurs installations et à diversifier les activités sportives offertes sur le site.

De nombreuses discussions ont eu lieu en ce qui a trait à l'admissibilité des Parcs Wesley Clover à devenir une immobilisation municipale. L'article 110 de la Loi de 2001 sur les municipalités, L.O., 2001, chap. 25, permet à une municipalité de conclure une entente visant la fourniture d'immobilisations municipales. Il permet également à un conseil municipal de désigner en tant qu'immobilisations municipales les immobilisations qui entrent dans les catégories prévues par le Règlement de l'Ontario 603/06, et d'exempter le bien-fonds de taxes municipales et scolaires.

Les Parcs Wesley Clover ont fait une demande officielle à la Ville d'Ottawa pour être désignés comme immobilisation municipale. Selon un avis juridique fourni par la Wesley

Clover Foundation, ils satisfont aux critères d'admissibilité énoncés dans la Loi de 2001 sur les municipalités.

À la lumière de cet avis et des nouveaux renseignements communiqués par les Parcs Wesley Clover concernant leurs plans d'expansion, le personnel de la DGLCI et des Finances peut-il achever son examen de la demande de désignation des Parcs Wesley Clover comme immobilisation municipale, et faire part de son raisonnement et de ses conclusions au Comité des finances et du développement économique (CFDE) et au Conseil municipal avant la prochaine réunion du CFDE?

Response (Date: select date.)

Background:

Wesley Clover Park is a large parcel of Federal land located at 401 Corkstown Road and leased by the National Capital Commission to the Wesley Clover Foundation (WCF). The City of Ottawa operated the Nepean Equestrian Park (NNEP) at the site until 2012, at which time City Council approved a staff report recommending that the City terminate its equestrian operations and not renew its expired lease with the NCC. The City also agreed to abandon to the NCC the considerable improvements made to the site since the NCC had indicated the intent to maintain a similar use for the property. Subsequent to the City's departure in December 2012, the WCF entered into a lease with the National Capital Commission for the operation of the site.

Since the City vacated the site, it has not relied on the property or the WCF for the delivery of municipal services. The report approving the termination of City equestrian operations stated: "The operation of an equestrian park is not considered a core municipal recreation service. As part of the 2005 Competitive Review of NNEP, staff looked across the country for other municipalities who operated similar facilities. With the exception of Blainville, Quebec, staff could not find another municipality that owned or operated an equestrian park as part of municipal service delivery."

At the onset of the WCF lease, there were discussions between WCF and the City on the possibility of the site housing the Royal Swans wintering facility as a direct service to the City. As part of these discussions, there was consideration of a Municipal Capital Facility designation for the swan house and related amenities. Although this option was discussed, care of the swans was arranged through a different approach and the City no longer operates the Royal Swan program. WCF does not currently provide services, programs or facilities to, or on behalf of, the municipality.

Discussion:

In December 2021, the City received an initial request to consider an MCFA from a lawyer representing WCF. Subsequently, in March 2022 the City received a copy of a letter from Gowling WLG that outlined a legal opinion demonstrating that Wesley Clover Park is crown-owned, which satisfies one of the requirements of the Municipal Act for

classification as an MCF. In addition to detailing the amenities at Wesley Clover Park that would be eligible for an MCFA, and examples of existing MCF Agreements the City has approved, the letter provided puts forward the position that lands designated as MCFA, that revert back to the Crown at the end of the agreement, are eligible.

For the purposes of designating lands as “municipal capital facilities” under the Municipal Act, 2001 and related Municipal Capital Facilities Regulation 603/06, there are eligibility requirements that must be met. Meeting the prescribed requirements means that the City “may” designate and exempt the lands from taxation pursuant to section 110(6) of the Act if it elects to do so and redistribute those taxation costs to other taxpayers. The Act identifies a broad range of services in 18 classes that may be considered for tax exemption. The City does not contest that many of the amenities at the Park would fit into one or more of the 18 classes of services under the Act.

In addition to the service eligibility categories detailed in the Act, there are also additional requirements which the City considers when reviewing MCFA requests. Specifically, the Municipal Act, 2001 requires pursuant to section 110(6)(c) that the municipal facilities provide a “service or function that may be provided by the municipality” and that: "The council has declared by resolution that the municipal capital facilities are for the purposes of the municipality and are for public use". As noted previously, based on the direction of Council (June 2012 – [ACS2012-COS-PRC-0009](#)) the City no longer makes use of the Park to deliver any municipal services and has no agreement in place with WCF to deliver municipal services.

In each example of MCFA’s identified in the March Gowling WLG letter, the MCFA was established through City Council approval because it could be demonstrated that the lands and facilities would be used to provide a service by the municipality or on behalf of the municipality. Examples include:

- The MCFA for the lands hosting the Ottawa Paramedic Services Headquarters are directly occupied by City Paramedic operations to deliver a municipal service
- The MCFA for the lands hosting the Shenkman Theatre area directly occupied by the City to operate a municipal theater.
- The MCFA for the lands hosting the Bells Sensplex and Richcraft Sensplex are operated by a P3 partner that manages arena facilities on the City’s behalf and provides the City with ice time to resell to City clients.
- The MCFA agreement for the Hornet’s Nest and Ben Franklin Park air suspended domes are operated by a P3 partner that manages access to indoor sports fields on the City’s behalf and extends field play at these two City parks.
- The MCFA for the Ottawa Humane Society for the portion of their facility that provides a municipal animal shelter.

In each of these instances, the MCFA designation recognizes that the property is being used to deliver a service for the municipality and the City can clearly articulate what municipal purpose is being served.

Staff met with representatives of the WCF on June 15, 2022, and reviewed the information outlined above. The meeting was useful in understanding the exciting plans the Foundation has for future improvements to the site, and their openness to creating partnerships with the City to better meet community needs. This led to productive discussions on next steps that would involve a meeting between the City and Foundation staff, and a tour of the site, to explore future opportunities outside an MCFA.

Réponse (Date: le choisir une date.)

Contexte :

Le parc Wesley Clover est une vaste parcelle de terres fédérales située au 401, chemin Corkstown et louée par la Commission de la capitale nationale à la Wesley Clover Foundation (WCF). La Ville d'Ottawa a exploité le Parc équestre national de Nepean sur ce site jusqu'en 2012, date à laquelle le Conseil municipal a approuvé un rapport du personnel recommandant que la Ville mette fin à ses activités équestres et ne renouvelle pas le bail expiré auprès de la CCN. La ville a également accepté d'abandonner à la CCN les améliorations considérables effectuées sur le site puisque la CCN avait fait part de son intention de maintenir une utilisation similaire pour le bien-fonds. À la suite du départ de la Ville en décembre 2012, la WCF a signé un bail avec la Commission de la capitale nationale pour l'exploitation du site.

Depuis que la Ville a libéré le site, elle n'a pas compté sur le bien-fonds ni sur la WCF pour assurer la prestation de services municipaux. Le rapport approuvant la résiliation des activités équestres de la Ville indiquait : « L'exploitation d'un parc équestre n'est pas jugée être un service récréatif municipal de base. Dans le cadre de l'Examen concurrentiel de 2005 du Parc équestre national de Nepean, le personnel a recherché partout au pays d'autres municipalités qui exploitaient des installations similaires. À l'exception de Blainville, au Québec, le personnel n'a pas trouvé une autre municipalité propriétaire et exploitante d'un parc équestre dans le cadre de sa prestation de services municipaux. »

Au début du bail de la WCF, des discussions ont eu lieu entre la WCF et la Ville au sujet de la possibilité pour le site d'héberger les installations hivernales des cygnes royaux à titre de service offert directement à la Ville. Dans le cadre de ces discussions, il a été question de désigner à titre d'immobilisation municipale la maison des cygnes et ses installations connexes. Bien que cette option ait été discutée, les soins aux cygnes ont été organisés d'une manière différente et la Ville n'opère plus le programme des cygnes royaux. La WCF ne fournit pas actuellement de services, de programmes ou d'installations à la municipalité ou en son nom.

Analyse :

En décembre 2021, la Ville a reçu une demande initiale pour envisager un accord relatif aux immobilisations municipales de la part d'un avocat représentant la WCF.

Subséquemment, en mars 2022, la Ville a reçu une copie d'une lettre de Gowling WLG qui exposait un avis juridique démontrant que le parc Wesley Clover appartient à l'État, ce qui satisfait à l'une des exigences de la *Loi sur les municipalités* pour la classification à titre d'immobilisation municipale. En plus d'une description détaillée des installations du parc Wesley Clover qui seraient admissibles à un accord relatif aux installations municipales, et d'exemples d'accord relatif aux immobilisations municipales que la Ville a approuvé, la lettre présentait des arguments selon lesquels les terres désignées à titre d'immobilisations municipales, qui reviennent à la Couronne à la fin de l'accord, sont admissibles.

Aux fins de désignation des terres comme « immobilisations municipales » en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son Règlement connexe n° 603/06 sur les immobilisations municipales et scolaires – Accords et exonérations d'impôts, des exigences d'admissibilité doivent être satisfaites. Répondre aux exigences prescrites signifie que la Ville « peut » désigner et exonérer le bien-fonds de l'impôt conformément à l'article 110(6) de la loi si elle choisit de le faire et redistribuer ces coûts fiscaux à d'autres contribuables. La loi répertorie un vaste éventail de services en 18 catégories qui peuvent être prises en considération à des fins d'exemption fiscale. La Ville ne conteste pas que plusieurs des installations du parc pourraient s'inscrire dans l'une des 18 catégories ou plus de services en vertu de la loi.

Outre les catégories d'admissibilité de services décrites dans la loi, des exigences supplémentaires sont prises en compte par la Ville lorsqu'elle examine les demandes d'accord relatif aux immobilisations municipales. Plus précisément, la *Loi de 2001 sur les municipalités* exige conformément à l'article 110(6)(c) que les installations municipales offrent un « service ou une fonction que peut fournir une municipalité » et que : « Le Conseil a déclaré par résolution que les immobilisations municipales sont aux fins d'utilisation par la Ville et par le public ». Comme nous l'avons mentionné, selon les directives du Conseil (juin 2012 – [ACS2012-COS-PRC-0009](#)), la Ville n'utilise plus le parc pour un quelconque service municipal et n'a aucun accord en place avec la WCF en vue d'offrir des services municipaux.

Dans chaque exemple d'accord relatif aux immobilisations municipales indiqué dans la lettre de Gowling WLG du mois de mars, l'accord relatif aux immobilisations municipales était établi par approbation du Conseil municipal parce qu'il pouvait être démontré que le bien-fonds et les installations seraient utilisées pour fournir un service par la municipalité ou au nom de la municipalité. Des exemples comprennent notamment :

- L'accord relatif aux immobilisations municipales pour le bien-fonds hébergeant le Quartier général du Service paramédic d'Ottawa directement occupé par les opérations des paramédics de la Ville pour fournir un service municipal
- L'accord relatif aux immobilisations municipales pour le bien-fonds hébergeant le Théâtre Shenkman, secteur occupé directement par la Ville pour exploiter un théâtre municipal.
- L'accord relatif aux immobilisations municipales pour le bien-fonds hébergeant le Bells Sensplex et le Richcraft Sensplex exploités par un partenaire en PPP qui

gère les installations de l'aréna au nom de la Ville et procure à la Ville du temps de glace à revendre à ses clients.

- L'accord relatif aux immobilisations municipales pour les Superdômes des parcs Hornet's Nest et Ben-Franklin exploités par un partenaire en PPP qui gère l'accès aux terrains de sports intérieurs au nom de la Ville et étend les terrains de jeu dans ces deux parcs municipaux.
- L'accord relatif aux immobilisations municipales pour la Société protectrice des animaux d'Ottawa pour la portion de leur installation qui offre un refuge municipal pour animaux.

Dans chacun de ces cas, la désignation de l'accord relatif aux immobilisations municipales reconnaît que le bien-fonds est utilisé pour fournir un service pour la municipalité, et la Ville peut clairement communiquer à quelle fin municipale l'installation est utilisée.

Le personnel a rencontré les représentants de WCF le 15 juin 2022, et examiné l'information décrite ci-dessus. La réunion a été utile pour comprendre les plans enthousiasmants que la fondation a pour de futures améliorations du site, et leur ouverture en vue de créer des partenariats avec la Ville pour mieux répondre aux besoins de la communauté. Cette réunion a généré des discussions productives quant aux prochaines étapes, une rencontre entre la Ville et le personnel de la fondation ainsi que d'une visite du site afin d'explorer de futures possibilités en dehors d'un accord relatif aux immobilisations municipales.

Standing Committees / Commission Inquiries:

Demande de renseignements des Comités permanents / Commission :

Response to be listed on the Finance and Economic Development Committee Agenda of June 28, 2022

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des finances et du développement économique prévue le 28 juin 2022